



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

---

Sistema de Posgrado  
Facultad de Jurisprudencia

MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL  
PROMOCIÓN IV PARALELO “A”

“Trabajo de Titulación del examen complejo para la  
obtención del grado de Magíster en Derecho Constitucional”

**APLICACIÓN DEL PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL COMO  
HERRAMIENTA EFICAZ PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA  
PROPIEDAD PRIVADA**

Maestrante

Ab. Vilma Dorinda Barba Sanchón

**Catedrático**

Dr. Nicolás Rivera Herrera

**Enero-2016**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
SISTEMA DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

**AUTORIZACIÓN**

**Yo, Ab. Vilma Dorinda Barba Sanchón**

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, la **publicación** en la biblioteca de la institución del examen complejo **Aplicación del precedente jurisprudencial como herramienta eficaz para garantizar el derecho a la propiedad privada** cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

**Guayaquil, a los 30 días del mes de junio del año 2016**

**EL AUTOR:**

---

**Ab. Vilma Dorinda Barba Sanchón**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
SISTEMA DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

**DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD**

Yo, Ab. Vilma Dorinda Barba Sanchón

**DECLARO QUE:**

El examen complejo **Aplicación del precedente jurisprudencial como herramienta eficaz para garantizar el derecho a la propiedad privada** previo a la obtención del **Grado Académico de Magister en Derecho Constitucional**, ha sido desarrollado en base a una investigación exhaustiva, respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan al pie de las páginas correspondientes, cuyas fuentes se incorporan en la bibliografía. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance científico del proyecto de investigación del Grado Académico en mención.

**Guayaquil, a los 30 días del mes de junio del año 2016**

**EL AUTOR**

---

**Ab. Vilma Dorinda Barba Sanchón**

# ÍNDICE

<b>Contenido</b>	
CAPÍTULO I.....	6
INTRODUCCIÓN .....	6
EL PROBLEMA .....	6
Objetivo General .....	6
Objetivos Específicos .....	7
BREVE DESCRIPCIÓN CONCEPTUAL .....	7
CAPÍTULO II .....	10
DESARROLLO .....	10
2.1.PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	10
Antecedentes .....	10
2.1.2Descripción del objeto de investigación.....	11
2.1.3PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN, VARIABLES, INDICADORES .....	12
Pregunta Principal de Investigación .....	12
Variables e Indicadores .....	12
Variable Dependiente .....	12
Variable Independiente.....	12
• Desarrollo de procesos en forma eficiente .....	12
Preguntas Complementarias de Investigación .....	12
Variable Dependiente .....	12
Variable Independiente.....	12
• Observancia de normativa constitucional .....	13
2.1.4 Categoría de investigación .....	13
2.2 FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA.....	13
Antecedentes de Estudio.....	13
Diferencias entre Derechos fundamentales y derechos patrimoniales.....	15
Derecho a la seguridad jurídica .....	32
Tutela Judicial Efectiva .....	32
Reparación Integral .....	33
Definición de Términos .....	34
METODOLOGÍA .....	35
Población y Muestra (cuadro de las unidades de observación) .....	36
Métodos de investigación .....	36
Métodos Teóricos .....	36
Procedimientos (etapas de todo el proceso de investigación).....	37



CAPÍTULO III.....	38
CONCLUSIONES .....	38
RESPUESTAS .....	38
Base de Datos.....	38
Análisis de los Resultados.....	42
• Caso Salvador Chiriboga vs Ecuador Sentencia del 06 de mayo de 2008.....	45
• Caso Baruch Ivcher Bronstein vs Perú Sentencia del 06 de febrero de 2001 .....	45
Análisis de los Resultados .....	45
Análisis de los Resultados .....	46
Análisis de los Resultados .....	46
Análisis de los Resultados .....	47
Análisis de los Resultados .....	48
Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador .....	48
Análisis de los Resultados .....	49
CONCLUSIONES .....	50
RECOMENDACIONES .....	51
Bibliografía .....	51

# **CAPÍTULO I**

## **INTRODUCCIÓN**

### **EL PROBLEMA**

Desde los inicios de la historia ecuatoriana ha existido la necesidad de garantizar el derecho a la propiedad cuya adquisición de bienes estuvo restringido para unos pocos; no obstante adquiere mayor relevancia bajo el nuevo esquema constitucional en el que se reconocen no solo derechos sino justicia, que exige sociedad afectada por el irrespeto de los principios constitucionales debido al poco conocimiento y arbitrariedades del poder público, que en el caso de los operadores de justicia lejos de garantizar el derecho a la propiedad, permiten incurrir en una serie de violaciones de derechos humanos, debido a que este derecho comporta una serie de situaciones que no son analizadas desde la óptica constitucional, sino de la arraigada corriente positivista.

Bajo estos parámetros el derecho a la propiedad como función del Estado, no solo conlleva a la adopción de políticas públicas tendientes a derogar desigualdades para acceder a dichos bienes; sino también velar por su cumplimiento y garantía ante posibles vulneraciones cometidas por particulares o por el mismo Estado como abuso del derecho, arbitrariedades entre otros. Es por ello que se considera de vital importancia que los fallos emitidos por los jueces como verdaderos garantes de la seguridad jurídica encuentren sustento en líneas jurisprudenciales establecidas por los máximos organismos de justicia constitucional, de tal manera que la aplicación del precedente jurisprudencial en casos con similitud objetiva sirva de guía para garantizar el derecho a la propiedad privada.

### **OBJETIVOS**

#### **Objetivo General**

Determinar que las sentencias dictadas por los máximos órganos de justicia constitucional, contienen el desarrollo de principios que sirven como herramientas para garantizar el derecho a la propiedad privada.

### **Objetivos Específicos**

1. Analizar las situaciones que contribuyen a las vulneraciones de principios constitucionales presentadas en los fallos emitidos por la justicia constitucional.
2. Determinar la existencia de contenidos normativos constitucionales claros que reconocen el derecho a la propiedad privada.
3. Estudiar los fallos más relevantes emitidos por los máximos organismos de justicia que han permitido garantizar el derecho a la propiedad.
4. Establecer que la aplicación de la jurisprudencia contribuye a garantizar eficazmente el derecho a la propiedad privada

### **BREVE DESCRIPCIÓN CONCEPTUAL**

De manera general se puede afirmar que los derechos fundamentales son aquellos, inherentes de la dignidad humana (Corte Constitucional del Ecuador, 2013) “que por la importancia de los bienes jurídicos que representan tienen reconocimiento constitucional”, los cuales a través de la historia han evolucionado como producto de las eternas luchas sociales, que coadyuvaron a la realización y progreso de los derechos; diferenciándose entre sí, dependiendo del grado de cantidad y calidad de intereses protegidos, cuyas obligaciones se encuentran a cargo del Estado, sujetos al control de razonabilidad por parte del Poder Judicial, encargado de atender las garantías mínimas indispensables de una persona que se encuentre en situaciones de extrema vulnerabilidad. De esta manera hoy en día, no es posible concebir la idea de derechos constitucionales sin la aplicación de las garantías constitucionales, siendo necesario establecer la diferencia entre derechos y garantías, la cual radica en el grado de efectivización de los derechos a través de los mecanismos establecidos en el ordenamiento jurídico, inclusive con rango supremo llamados principios.

En este aspecto el ordenamiento jurídico ecuatoriano prevé la aplicación de garantías jurisdiccionales para efectivizar los derechos, pero bajo el entendido que todo el sistema normativo, se organiza sobre la base de la supremacía de la constitución que tiene como fuente irradiadora la aplicación de los principios en donde (Asamblea Nacional Constituyente, 2008, Art. 11.9) “el más alto deber del Estado, es respetar y hacer respetar los derechos humanos”.

Por tal razón es obligación de todos velar por su cumplimiento y aplicación directa e inmediata, que en caso de inobservancia puede acarrear responsabilidades (Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, 2010). Para ello el precedente jurisprudencial, como medio de efectivización en la realización de justicia implica que las resoluciones judiciales sean racionalmente motivadas y comprensibles, bajo la influencia de los principios constitucionales y legales, que contribuyan a la labor creativa de los jueces como fuente creadora de derechos, de tal manera que la legitimidad de las decisiones judiciales no puedan estar sometidas a la influencia de otros poderes que ejerzan determinados grupos dominantes.

La interpretación de la Ley y de la Constitución es un reflejo de la sociedad y del Estado Constitucional diferenciándose en que la aplicación de las reglas son condiciones necesarias y suficientes para la interpretación de la ley, pero no para la Constitución. En este aspecto la interpretación constitucional parte del problema en que la sociedad se encuentre y de la respuesta que el legislador haya dado, con la finalidad de comprobar si se ha traspasado o no el límite de la Constitución, de tal suerte que dependiendo de estas dos características momentos histórico y político dependerá la interpretación legal y constitucional, que caracteriza la flexibilidad interpretativa y por consiguiente los métodos a ser utilizados.

En palabras del profesor Hernán Salgado “Ser creativos en la interpretación para ampliar las esferas de protección de una disposición jurídica es algo que en el Derecho Constitucional ha derivado en el uso de figuras como las sentencias manipulativas, interpretativas o atípicas”. (Salgado, 2015)

Es por ello que surge la necesidad de la participación activa de los jueces, quienes a través de mecanismos jurídicos como garantías jurisdiccionales sean los encargados del examen de situaciones contrarias con la Constitución y tratados internacionales, siendo importante que el accionar judicial goce de total independencia y no revista de encadenamientos políticos; sin embargo no hay que confundir la independencia con arbitrariedad, presentándose para solucionar los conflictos en caso de dudas un instrumento de mucha practicidad como la aplicación del control de convencionalidad el cual permite comparar no solo las normas nacionales y supranacionales, sino también la interpretación en la jurisprudencia sobre derechos humanos, que ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos como

máximo organismo de justicia a nivel internacional, a la cual se encuentran obligados todos los estados partes.

De esta manera garantizar el derecho a la seguridad jurídica la cual contiene preceptos de obligatoriedad a la que se encuentran sujetos todos los poderes del Estado tiene su fundamentado en el respeto a la Constitución, ante situaciones jurídicas que no serán cambiadas, sino por procedimientos establecidos previamente, lo cual implica confiabilidad en el ordenamiento jurídico y por consiguiente en el desarrollo de un país.

## **CAPÍTULO II**

### **DESARROLLO**

#### **2.1.PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

##### Antecedentes

A través de la historia, se puede afirmar que desde tiempos remotos el derecho a la propiedad privada ha estado garantizado en forma limitada para unos pocos, esto es para quienes han ejercido el poder económico, desde el paso de las monarquías hasta terratenientes que en el caso de Ecuador mantenían la concentración de tierras, surgida desde la época colonial, en donde se conformaron los llamados latifundios en base al trabajo incansable realizado por los campesinos e indígenas, quienes por las diferencias sociales y económicas en que se encontraban, eran obligados a realizar trabajos en condiciones precarias y sin el mínimo de respeto a la dignidad humana, quedando marginados a la anhelada esperanza de que algún día este derecho podía ser alcanzado en igualdad de condiciones por ellos.

No obstante, a raíz de la marcada influencia de los derechos humanos o fundamentales, como producto del impacto de la segunda guerra mundial, en el que surge la evolución del derecho y bajo el nuevo esquema constitucional en el que se reconoce no solo derechos sino justicia, resulta evidente que el derecho a la propiedad privada no solo consiste en que el Estado cumpla con una finalidad social, a través de la aplicación de medidas tendientes a derogar las desigualdades para acceder o no a dichos bienes; sino que además, éste derecho sea respetado y garantizado ante las vulneraciones cometidas no solo por particulares; sino por el mismo Estado, producto de la violencia física y falta de seguridad jurídica por el desconocimiento de la ciudadanía en la exigibilidad de sus derechos, la falta de preparación de los operadores de justicia.

De esta manera surge la necesidad de garantizar la protección de los bienes ante el abuso de los particulares y autoridades públicas, así como las arbitrariedades judiciales por la omisiones en la aplicación de principios constitucionales como el de la jurisprudencia, seguridad jurídica, legalidad, igualdad motivación, tutela judicial efectiva, entre otros, cuya inobservancia acarrear graves perjuicios para el Estado

ecuatoriano no solo económicos; sino de imagen a nivel internacional a través de las sentencias condenatorias en contra del Ecuador.

Ante esta situación y con la finalidad de que los derechos sean tutelados de manera eficaz y efectiva, resulta necesaria la protección que brinda el ordenamiento jurídico constitucional, a la luz de la aplicación y cumplimiento de los diversos principios fundamentales, en donde se considera como de vital trascendencia el rol que cumplen los órganos públicos y en especial los jueces, dentro de los respectivos ámbitos de sus competencias como verdaderos garantes de los derechos de las personas y de la seguridad jurídica, sin menoscabar la incidencia que causa su inobservancia en la comunidad; para ello resulta necesario que los fallos emitidos, constituyan verdadera jurisprudencia, que permitan orientar y marcar el cambio en el desarrollo progresivo del país.

### **2.1.2 Descripción del objeto de investigación**

En este estudio analizaremos, si con la aplicación de normas y principios constitucionales expuestos en los diversos fallos emitidos por los máximos organismos de justicia constitucional, en materia de derecho a la propiedad se ha logrado desarrollar líneas jurisprudenciales que permitan garantizar y proteger el derecho a los bienes, de tal manera que su reconocimiento contribuya a la seguridad jurídica, y guía de los operadores de justicia en su aplicación; así como de pauta a la ciudadanía en general en el accionar cotidiano ante la problemática existente entre particulares y el mismo Estado, de tal forma que el uso adecuado de la jurisprudencia en casos con similitud objetiva, sirva como herramienta eficiente en la protección y garantía de los derechos, permitiendo de esta manera lograr mejores condiciones de vida en la comunidad.

Siendo de vital importancia que la jurisprudencia dictada por los jueces como verdaderos garantes de la seguridad jurídica cuente con un esquema constitucional orientado al desarrollo y protección de los derechos que permita la participación activa de toda la ciudadanía.

### **2.1.3 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN, VARIABLES, INDICADORES**

#### **Pregunta Principal de Investigación**

¿De qué manera la aplicación de principios constitucionales desarrollados en la jurisprudencia dictada por los máximos organismos de justicia constitucional sirven como herramienta para garantizar el derecho a la propiedad privada?.

#### **Variables e Indicadores**

##### **Variable Dependiente**

- Aplicación de principios constitucionales desarrollados en la jurisprudencia dictada por los máximos organismos de justicia constitucional.

##### **Indicadores**

- Observancia de principios constitucionales
- Avance en el desarrollo de la jurisprudencia

##### **Variable Independiente**

- Herramienta para garantizar el derecho a la propiedad privada

##### **Indicadores**

- Desarrollo de procesos en forma eficiente
- Líneas jurisprudenciales efectivas

#### **Preguntas Complementarias de Investigación**

¿Cómo el otorgamiento de medidas de reparación adoptadas por los máximos organismos de justicia constitucional contribuye eficazmente al desarrollo del derecho a la propiedad privada?

##### **Variable Dependiente**

- Otorgamiento de medidas de reparación adoptadas por los máximos organismos de justicia constitucional

##### **Indicadores**

- Sentencias que declaran el resarcimiento de los derechos.

##### **Variable Independiente**

- Desarrollo del derecho a la propiedad privada



## **Indicadores**

- Observancia de normativa constitucional

### **2.1.4 Categoría de investigación**

Cualitativa, no interactiva, a través del análisis de sentencias dictadas por los máximos órganos de justicia constitucional a nivel nacional e internacional.

## **2.2 FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA**

### **Antecedentes de Estudio**

A lo largo de la historia, ha sido preciso que los fallos emitidos por los jueces en razón de las controversias suscitadas en materia de derecho a la propiedad, sean los que se encarguen de brindar seguridad jurídica, considerando que desde tiempo remoto eran meros aplicadores de la ley, las cuales inclusive contenían restricciones a los derechos, contribuyendo por lo tanto a que la emisión de sus resoluciones tengan como consecuencia vulneraciones de derechos; no obstante debido al influjo de principios producto de las continuas vulneraciones como producto del surgimiento de una sociedad globalizada en donde las situaciones presentadas atentan cada vez más en contra de la seguridad jurídica de los bienes, y por lo tanto, el ámbito de aplicación ya no son solo las leyes ordinarias; sino la normativa constitucional bajo el influjo de un orden superior que son los principios cada vez más necesarios que permitan crear líneas generales que con su aplicación dentro del ordenamiento jurídico, tengan como finalidad asegurar la garantía de este derecho, así como la eficacia en los procesos.

Para ello, bajo la influencia del nuevo paradigma constitucional, la labor que realizan los jueces a través de la interpretación de la Constitución, no es una tarea exclusiva de la Corte Constitucional es un proceso inevitable de todas las autoridades y de todos los ciudadanos en donde la protección y regulación de los derechos se amparan en normas constitucionales; por tal razón el derecho evolutivo constitucional ecuatoriano a pesar de su marcada influencia política, es producto del imperio de los principios fundamentales. De esta forma resulta imposible, no reconocer el poder que ejerce la Corte Constitucional como custodia del control constitucional dentro de un proceso político, ya que al ser el máximo intérprete de la constitución y delimitador del

poder de un Estado, es que la Corte reconoce la amplitud de su majestuosidad, situándose en mayor grado la responsabilidad al momento de emitir sus pronunciamientos y desarrollar principios a través de una verdadera jurisprudencia que contenga marcadas líneas jurisprudenciales orientadas a las autoridades públicas o particulares que conlleven a estandarizar procedimientos que permitan el desarrollo político y jurídico de la Nación.

Con tales señalamientos no obstante las presiones políticas que ejerza el Poder público, en los máximos órganos de control constitucional, los fallos que estos emitan dentro de las garantías jurisdiccionales puestas en su conocimiento, permitirán establecer el reconocimiento de los derechos y libertades que comprendan garantías jurídicas, realización material de exigencias políticas, sociales, públicas, las cuales constituirán la base de la dignidad y progresiva igualdad de los seres humanos, constituyendo su accionar el prestigio de las Cortes.

## **Bases Teóricas**

### **Derechos Fundamentales Definición**

Desde una perspectiva formal podemos definir a los derechos fundamentales como:

derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar, entendiendo por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscritas a un sujeto por una norma jurídica y status a la condición de un sujeto, previsto así mismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de ésta (Ferrajoli, 1999, pág. 37)

En razón del ámbito formal o estructural la concepción de los derechos fundamentales está dada en razón del grado de intereses y de necesidades que requieren ser garantizados a través de su reconocimiento, basados únicamente en el carácter universal de su imputación: entendiendo como universal en el sentido netamente fundamental como la libertad personal, de pensamiento, los derechos políticos, o los derechos sociales entre otros que en alguna época como la esclavista no fueron reconocidos como universales ni, fundamentales.

Es por ello que los derechos fundamentales considerados en la actualidad como válidos y tutelados por ordenamientos jurídicos pre modernos, democráticos, independientes de los bienes, valores o necesidades sustanciales son ideológicamente neutrales, por cuanto indistintamente de la filosofía jurídica o política que se profese: Positivista o iusnaturalista, liberal o socialista, o incluso antiliberal y antidemocrática, los derechos fundamentales tiene algo que los hace únicos, e “indispensables y es que al ser humano se le reconozca condición de tal” (Sagüés, 2007, pág. 641).

### **Diferencias entre Derechos fundamentales y derechos patrimoniales.**

La principal diferencia entre derechos fundamentales y patrimoniales radica en su forma o estructura, según (Ferrajoli, 1999) existen cuatro diferencias:

La primera se afina en que los derechos fundamentales como los derechos de libertad (vida), civiles (adquirir y disponer de bienes), políticos y sociales **son universales**; mientras que los segundos (patrimoniales) como el de propiedad y los derechos de créditos son *singulares*. De tal forma que los derechos fundamentales al ser *inclusivos* forman la base de la igualdad jurídica; mientras que los patrimoniales por ser *exclusivos* se encuentran en la base de la *desigualdad jurídica*. Es por ello que *los primeros están reconocidos a todos los titulares en igual forma y medida*, de tal forma que permanecen inmunes a las arbitrariedades; mientras que *los segundos pertenecen a cada uno de manera diversa*, tanto por la cantidad como por la calidad y permaneciendo autónomos para disponer de los bienes que pertenecen a los titulares del derecho en diversas medidas.

La segunda diferencia radica en que los *derechos fundamentales son derechos indisponibles*, inalienables, intransigibles, personalísimos. En cambio *los derechos de propiedad son derechos disponibles* por su naturaleza *negociable y alienable susceptible* de tener un valor económico.

La tercera diferencia tiene que ver con la estructura jurídica de los derechos, mientras que los *derechos patrimoniales son disponibles*, subordinados a ser constituidos modificados o extinguidos por actos jurídicos que surgen de la ley y por tanto sujetos a la normativa infra constitucional; los *derechos fundamentales son normas*, resultado de las eternas luchas sociales, protegidos por un orden superior, de naturaleza supraconstitucional.

Finalmente la cuarta diferencia, *también formal*, encuentra su base en la estructura del Estado, los *derechos patrimoniales son horizontales* por las relaciones jurídicas mantenidas por los titulares de derechos entre si dentro del orden civil de tipo contractual; mientras que los *derechos fundamentales son verticales*, debido a la relación jurídica que se presenta el individuo con el Estado.

### **Igualdad de los derechos**

En relación a la igualdad de los derechos no obstante este carácter “formal” no impide que sea suficiente para identificar en los derechos fundamentales la base de la igualdad jurídica. En efecto gracias a esto la universalidad expresada por la cuantificación de los sujetos, permiten establecer que tales derechos se conviertan en titulares y se configuran como un rasgo estructural, cuyo comportamiento es de carácter inalienable e indispensable de los intereses sustanciales.

La historia del constitucionalismo nos demuestra, que tales intereses han coincidido con las libertades y las necesidades cuyas garantías, han sido conquistadas al costo de luchas y revoluciones que dependieron de la vida, la supervivencia, la igualdad y la dignidad de los seres humanos, y precisamente a través de la forma universal recibida mediante su estipulación como derechos fundamentales en normas constitucionales supra ordenadas a cualquier poder decisional que no son negociables, sino que corresponden, a prerrogativas inalterables de sus titulares y a otros límites y vínculos insalvables para todos los poderes ya sean públicos o privados.

Por otra parte, es claro que esta universalidad de derechos no debe ser contemplada en forma absoluta, sino relativa, ya que su igualdad depende de los sujetos a quienes se les está reconocida normativamente. Así la extensión de la igualdad está sujeta a la cantidad y calidad de los intereses protegidos como derechos fundamentales, y con ello el grado de Democraticidad de un ordenamiento depende, de la extensión de aquellas clases, es decir, de la supresión o reducción de las diferencias de *status* que las establecen.

En conclusión teniendo como antecedente las eternas luchas sociales a través de la historia, las cuales coadyuvaron a la realización y evolución de los derechos corresponde señalar de manera general que los derechos fundamentales son considerados como aquellos derechos o expectativas de realización en el grado de cantidad y calidad de intereses protegidos, cuyas obligaciones de hacer se encuentran a

cargo del Estado con operatividad derivada, sujetos al control de razonabilidad por parte del Poder Judicial, encargado de atender las garantías mínimas indispensables de una persona que se encuentre en situaciones de extrema vulnerabilidad.

Es por ello que el Estado a cuyo cargo se encuentra precisamente esa obligación de respetar los derechos, debe “abstenerse de hacer cualquier cosa que viole la integridad de los individuos, de los grupos sociales o ponga en riesgo sus libertades y derechos” (Carbonell, Neoconstitucionalismo y Derechos Fundamentales, 2010, pág. 122), lo cual incluye no solo emplear los mecanismos necesarios para reaccionar frente a las vulneraciones, o evitar situaciones que permitan su realización sino también para adoptar medidas conducentes a la realización y efectividad de los derechos.

En este aspecto el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha impuesto en el artículo 2.1 lo siguiente:

“Cada uno de los Estados Partes en el Presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

### **Diferencias entre derechos y garantías**

Como consecuencia del derecho moderno, en el que se reconoce la existencia de los derechos y las normas tanto en cuanto sean positivizadas, resulta innegable la existencia de las garantías en ausencia de las normas, de allí que surja la importancia de distinguir a las dos más grandes conquistas del constitucionalismo de este siglo que son los derechos y garantías.

El derecho en el ordenamiento normativo es invadido por los derechos de las personas, sin posibilidad que exista en forma visible un terreno reservado para uso exclusivo de aprovechamiento particular.

Respecto a los derechos de las personas en palabras del autor Zavala Egas señala:

Los derechos de las personas preceden a las normas positivas no “son” por estar en la Constitución o en las Leyes “son antes parte de la persona y de la dignidad

que a ésta le es connatural. Son los derechos humanos los valores que dimanar y encuentran su centralidad en ese macro-valor llamado dignidad. Por tal realidad los derechos constituyen el fundamento de todo el ordenamiento jurídico positivo, que se limita a reconocerlos como condición de su propia existencia que equivale en el mundo de las normas de Derecho, a su validez misma. Persona y dignidad constituyen una unidad, la del ser y su valor en uno es, por tal razón inimaginable concebir que aquél sin éste (Zavala, 2012, pág. 103)

Con la premisa de que hoy en día, no hay derechos constitucionales sin garantías constitucionales y que, por tanto a lo que ellos implique afecta a éstas, afirmamos que la precedencia lógica de los derechos humanos al establecimiento de un ordenamiento jurídico significa que en forma previa a la positivización de éstos y de sus garantías en normas, existe su aprehensión racional, La incorporación del Derecho objetivo de los derechos y de sus garantías es una labor sujeta a un reconocimiento que se enuncia en los preceptos de rango supremo llamados principios, y después condicionadas tales garantías, al desarrollo de un procedimiento formal instituido por la Constitución y las leyes.

Esta afirmación implica dar por sentado que la esencialidad de los derechos, es lo que los identifica, lo que los hace reconocibles por todos y que no se encuentran en la ley, sino en sede o fuente constitucional. Esta esencia de los derechos es lo que caracteriza a la ley constitucional con la categoría normativa receptora. De ahí que la esencia que contiene los derechos de las personas y las garantías que se les otorga un límite para el legislador que delinea la Constitución. Los derechos fundamentales son los que las leyes dicen, la Constitución enuncia y el intérprete concretiza para su ejercicio, desarrollo y aplicación, es decir, la esencia del derecho.

Las garantías son consideradas como la libertad de manifestar los derechos libremente del propio pensamiento existente. Por tales razones se afirma que un derecho no garantizado, no es un verdadero derecho, es por ello que no puede consentirse en que la reducción del derecho esté condicionada al hecho, o a la identificación de lo que acontece con lo que no puede dejar de acontecer. En este aspecto la Constitución del Ecuador ha señalado: “Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008, Art 114).

## **Las garantías constitucionales como mecanismo de aplicación de los derechos fundamentales en la Constitución Ecuatoriana.**

Algunos autores coinciden en la definición de las Garantías al establecerlas como aquellos procedimientos funcionales dispuestos por el ordenamiento jurídico, para asegurar la máxima corrección y mínima desviación entre planes o determinaciones normativas del derecho y sus distintas realizaciones operativas, de manera general Guillermo Cabanellas las define como el “conjunto de declaraciones, medios y recursos con que los textos constitucionales aseguran a todos los individuos o ciudadanos el disfrute de los derechos públicos y privados” (Cabanellas, 2005, pág. 178) .

De esta manera todos los derechos gozan de un régimen de protección jurídica que se logra a través de garantías normativas, jurisdiccionales e institucionales, los cuales comprenden mecanismos de diversa índole. En razón de su naturaleza pueden catalogarse en: dos grupos:

### Garantías Normativas y Jurisdiccionales

Diversos autores clasifican a las Garantías, en Normativas y Jurisdiccionales, las primeras pueden definirse como “todos aquellos que en abstracto, buscan evitar que la actuación de los poderes públicos, puedan causar un desconocimiento o vulneración de los derechos fundamentales” (Andrade, Grijalva, Santorini, 2009, pág. 289), estas garantías están direccionadas a los poderes públicos, las cuales las encontramos desarrolladas en nuestra constitución.

- Las garantías de políticas públicas, prestación de bienes y servicios orientados a hacer efectivos todos los derechos y de su formulación y control ciudadano (art. 85 C.R).
- Vinculación directa de todos los poderes públicos, sin necesidad de desarrollo legislativo previo (art.11, num.3 CR)
- Previsión de un procedimiento preferente y sumario para su protección jurisdiccional, de una reparación integral y de instrumentos para garantizar el efectivo cumplimiento de la sentencia o resolución (art. 88 y ss. CR).
- Posibilidad de promover una acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional, para la protección de los derechos reconocidos en la Constitución (art. 94)

- Carácter obligatorio de la Jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de garantías (art. 436, num.6 C.R)

“*Garantías Jurisdiccionales*” pueden ser consideradas como los mecanismos de reacción que se ofrecen al ciudadano para que pueda acudir a su restablecimiento o preservación frente a las vulneraciones de sus propios derechos.

- Medidas cautelares tendientes a evitar o hacer cesar la violación o amenaza de vulneración de un derecho (art. 87 C.R)
- Acción de protección cuyo objeto es el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución. (art. 88 C.R)
- Acción de Habeas Corpus cuyo objeto principal es la recuperación de la libertad, la protección de la vida e integridad física debido a la detención ilegal (art. 89).
- Acción de acceso a la información pública, garantiza el acceso cuando ha sido denegada, o cuando lo proporcionado no sea completo o fidedigno (art. 91 C.R).
- Acción de hábeas data, tendiente a garantizar el derecho que tiene el titular sobre su información, en todas las instituciones públicas como privadas (art. 92 C.R).

De este modo el objeto del amparo constitucional es delimitado por la resolución judicial, como por la conducta, objeto de la demanda que ha sido sustanciada en la justicia ordinaria. La Constitución del 2008 contempla que la mayor parte de las competencias para decidir sobre las garantías constitucionales, incluyendo la apelación, corresponde a los jueces ordinarios; en esta materia la Corte Constitucional tiene como principal rol, el desarrollo de jurisprudencia obligatoria; así como el conocimiento de la acción extraordinaria de protección y de la acción de cumplimiento; con la finalidad de fortalecer las funciones de la justicia constitucional en manos de la justicia ordinaria.

A decir de las garantías jurisdiccionales estas “son de tutela cautelar y tutela urgente”, (Villalva, 2015, pág. 342) por cuanto tienen como finalidad la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos; por lo cual resulta importante la actuación de la Corte Constitucional en el marco de los derechos constitucionales y su interpretación, bajo la aplicación de principios, con la finalidad de unificar criterios y avanzar en la constitucionalización de la cultura jurídica.



Bajo este influjo, la naturaleza de la acción extraordinaria de protección en el actual régimen jurídico es un recurso subsidiario y no constituye una nueva instancia, que permite someter a regulación y control las decisiones, actos u omisiones de las autoridades judiciales, frente al irrespeto de los derechos constitucionales en especial el del debido proceso, que impone de acuerdo al principio de fuerza vinculante a todas las personas, órganos y autoridades del Estado, a mantener su accionar conforme al texto constitucional.

En palabras de varios autores:

La subsidiariedad del recurso debe reflejarse en una estricta regulación legal y jurisprudencia de su admisibilidad. La cual debería incluir entre otros requisitos términos perentorios para su interposición, incidencia directa del auto o resolución cuestionada sobre el sentido de la sentencia, alegación oportuna de la violación constitucional a la actuación u omisión del juez u órgano judicial. Tales condiciones han sido establecidas en otras legislaciones y mejorado el funcionamiento de la institución (Andrade, Grijalva, Santorini, 2009, pág. 284)

Con relación a las medidas cautelares la Corte Constitucional ha empezado a sentar reglas de jurisprudencias vinculadas a su alcance, tal como se indica en la Sentencia No. 001-10-PJO-CC R.O 2do. S No. 351 del 29 de diciembre de 2010.

“58(...) Segundo, (...) la acción de protección no procede cuando se refiera a aspectos de mera legalidad”.

Esta clase de reglas permiten advertir que en materia de acción de protección cuando se impugna de manera exclusiva la legalidad del acto sin que conlleve a la vulneración de derechos constitucionales, debe ser resuelto a través de los mecanismos jurisdiccionales ordinarios competentes, pero no a través de una garantía jurisdiccional de derechos constitucionales, pues considera que existen vías alternas para la reclamación de los derechos.

### **Principios de supremacía constitucional**

Teniendo como antecedente que la constitución es la norma suprema y que todo el sistema normativo, se organiza sobre la base de la supremacía de la constitución, la cual tiene como fuente irradiadora la aplicación de los principios, resulta de trascendental importancia analizar su incidencia en el desarrollo de los derechos, en donde el más alto deber del Estado de acuerdo a la norma constitucional ecuatoriana,

“constituye en respetar y hacer respetar los derechos”, (Asamblea Nacional Constituyente, 2008 Art. 11#9) siendo obligación de todos velar por su cumplimiento y aplicación directa e inmediata.

En este sentido la Carta Política reafirma el principio básico del derecho Constitucional, esto es el de supremacía constitucional que en palabras de Luis Prieto Sanchís “tiene el mismo fundamento que la constitución” (Prieto, 2013, pág. 157) y por consiguiente se encuentran subordinadas toda clase de norma jurídica o actuaciones del poder público.

El Art. 424 (C inc. 2; 425) consagra el principio de supremacía constitucional el cual constituye un eje central, en la preeminencia de los derechos. Para ello con la finalidad de garantizar el reconocimiento de los derechos implícitos, propios de la dignidad humana, su universalización y exigibilidad en la justicia se encuentran establecidos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional los principios de justicia constitucional (Asamblea Nacional, 2009, Art. 2)

1. **Principio Pro Homine:** cuya aplicación favorezca a la plena vigencia de los derechos, y en caso de existencia de varias normas o interpretaciones debe escogerse a la que más favorezca los derechos humanos.
2. **Principio de Optimización:** la creación, interpretación y aplicación, debe estar orientada a la realización y optimización de los principios constitucionales.
3. **Principio de obligatoriedad de precedentes constitucionales:** Los parámetros interpretativos fijados en los fallos emitidos por la Corte Constitucional, son vinculantes, de los cuales podrá apartarse bajo razonamientos explícitos y argumentados con la finalidad de garantizar la progresividad de los derechos y justicia.
4. **Principio de obligatoriedad de administración de justicia.** No se podrá denegar o suspender la justicia objetando contradicción entre normas, oscuridad o vacío legal.

Cuando se expresa que la Constitución es norma jurídica, “nos referimos a todo un sistema de prescripciones, de preceptos, de reglas de conductas que surgen del pueblo, que ejerce el poder constituyente” (Zavala, 1999, pág. 220), donde los destinatarios de ese conjunto normativo, lo constituyen los poderes públicos, los órganos del Estado y éste mismo, además de los propios ciudadanos, lo cual debe entenderse bajo el predominio de la constitucionalización de los actos de los poderes públicos, y la marcada influencia de los principios, con la finalidad de legitimizar la

justicia pronta, tendiente a la efectivización de los derechos.

Por lo tanto en un régimen jurídico donde la Constitución no establezca principios básicos y fundamentales que deben inspirar todas las normas ordinarias y los actos de las autoridades, se convierte en un instrumento al servicio de los intereses de los gobernantes, dejando en manos de la voluntad arbitraria el destino del Estado.

### **Precedente jurisprudencial como herramienta para efectivizar el derecho.**

Hoy en día la justicia interviene en la resolución de los conflictos sociales y políticos a partir de un texto denominado Constitución, en donde los jueces dejan de ser meros aplicadores de las leyes, y se convierten en garantes de la seguridad jurídica a partir de la legitimidad de sus acciones.

El deber ser del proceso de elaboración de la jurisprudencia busca identificar la esencia de lo que sería el fundamento de una teoría del precedente. Generalmente se ha asociado la idea de jurisprudencia constitucional como un proceso de razonamiento lógico jurídico que puede tener antecedentes que permiten la construcción o reconstrucción del pensamiento jurídico de un organismo de justicia. (Ávila L, 2008-2011, pág. 50)

En sentido amplio puede entenderse como jurisprudencia a cualquier decisión judicial, no solo en las sentencias dictadas por los altos organismos judiciales, sino la creada por los jueces de primer nivel; mientras que en sentido restringido se determinan como las decisiones judiciales que permiten modificar el sistema de fuentes en la medida en que se convierte como fuente obligatoria del derecho. Esta forma de concebir en sentido amplio a la jurisprudencia es la que ha permitido crear confusiones entre lo que es la jurisprudencia, la sentencia y el precedente vinculante, ya que existen detalles que permiten distinguir las unas de las otras.

En palabras del autor Rafael Oyarte, la *jurisprudencia* es concebida como un conjunto de fallos dictados en un mismo sentido por jueces y tribunales relativos a un mismo punto de derecho. Mientras que la *sentencia*, es aquella providencia por la que un juez decide el asunto principal de un juicio, teniendo fuerza obligatoria solo para los que intervinieron dentro de esa causa. De acuerdo a la constitución todas las resoluciones del poder público deben ser motivadas, y por consiguiente las sentencias dictadas deben contener un razonamiento lógico que guarde coherencia entre el análisis

realizado al caso con la enunciación de las normas o principios jurídicos en que se fundamentan, motivo por el cual ese razonamiento es lo que va a permitir distinguir la *ratio decidendi*, y establecer el precedente que configura la jurisprudencia, “otra cosa es que el precedente tenga o no el carácter de vinculante” (Oyarte, 2014, pág. 30), pues existe confusión sobre su aplicación.

En el Ecuador “la jurisprudencia constitucional ha tenido un rol casuístico y subsidiario. La sentencia constitucional ha sido vista como decisión con efectos inter partes que atiende exclusivamente derechos subjetivos y no como una fuente de Derecho que esclarece el sentido y alcance de instituciones jurídicas objetivas y generales” (Andrade S., 2009, pág. 282)

La cultura del precedente jurisprudencial ha comenzado en forma tardía a raíz de los “fallos de triple reiteración”, los cuales estaban limitados a la Corte Suprema de Justicia y su restringido impacto sobre el sistema de fuentes de derecho. A partir de la Constitución del 2008 y su influencia progresista, se convierte la Corte Constitucional de Justicia no solo en el organismo de justicia de última instancia, encargado de la sustanciación de fallos; sino en una Corte que dicta precedentes como sistema de fuentes de sentencias, que tiene la potestad de elegir discrecionalmente las sentencias, sobre las cuales decide fallar con la finalidad de que sus decisiones desencadenen en los criterios sobre los cuales se resuelvan en casos presentes como futuros.

Este esquema jurisprudencial constitucional busca imponerse, en la medida en que las resoluciones judiciales sean racionalmente motivadas y comprensibles, bajo la influencia de los principios constitucionales y legales, que contribuyen a la labor creativa de los jueces como fuente creadora de derechos, sin que la legitimidad de las decisiones judiciales puedan estar sometidas; razón por la cual en la medida en que la Corte marque los parámetros normativos que deben observarse; así como el uso de métodos de interpretación modernos permitirán establecer al precedente jurisprudencial como un instrumento jurídico activo vinculante para los jueces autoridades y servidores públicos y ciudadanía en general en defensa de los derechos fundamentales (Cevallos, 2014, pág. 374).

### **Interpretación constitucional.**

La tarea del jurista es interpretar las normas, que haciendo uso del razonamiento busca encontrar la respuesta a una problemática planteada. Por lo tanto nos encontramos en el mundo de los derechos que exigen ser interpretados. “La interpretación es la sombra que acompaña al cuerpo. De la misma manera que ningún cuerpo puede librarse de su sombra, el derecho tampoco puede librarse de la interpretación” (Pérez, 2010, pág. 97). El Derecho Constitucional ha tenido una ausencia en la interpretación, ya que no se había ocurrido que allí pudiera surgir un problema.

La ausencia de la interpretación del Derecho Constitucional a través de la historia, es una consecuencia del principio de soberanía parlamentaria, conceptos importados desde el viejo continente, que si bien el parlamento es soberano y no tiene límites jurídicos para su manifestación de voluntad. La Constitución fuera del alcance de los derechos, solo puede tener una interpretación política que es la que hace el Parlamento al dictar la Ley. Para que la interpretación de la Constitución haga su aparición en el Derecho Constitucional hay que esperar la sustitución del principio de la soberanía parlamentaria por el de soberanía popular.

La interpretación de la Ley y de la Constitución es un reflejo de la sociedad civil y del Estado Constitucional. La diferencia entre la interpretación de la Constitución y de la ley, radica en la aplicación de las reglas las cuales son condiciones necesarias y suficientes para la interpretación de la ley, pero no para la constitución. La interpretación histórica no es la única que puede servir de base por sí sola para fundamentar una interpretación, debido a su desvinculación con la motivación. Es por ello que existen operaciones de interpretación de la Constitución donde las reglas de interpretación tradicional resultan insuficientes, es por ello que resulta innecesario, el método tópico como método específico de interpretación de la Constitución, el mismo que conllevan la confluencia de varias circunstancias a saber:

- a) La estructura normativa.
- b) La Remisión en general al legislador para que cree derecho dentro del marco fijado por la Constitución.
- c) La existencia de un límite impreciso.

d) La necesidad de encontrar un punto de equilibrio entre la libertad de configuración del legislador y la posibilidad de control, es lo que permite al método tópico la interacción de Política y Derecho. Todos los posibles sujetos de operaciones jurídicas, personas físicas o jurídicas, Administraciones Públicas en todas sus formas de manifestación y actividad, encuentran el fundamento de su actividad en una norma concreta que puede ser deducida del ordenamiento jurídico.

El legislador crea derecho a partir de la Constitución, con el límite que ésta supone, por lo tanto la voluntad del legislador, plasmada en la creación de normas queda supeditada al control ejercido por la Corte Constitucional. En este aspecto la interpretación constitucional parte del problema en que la sociedad se encuentre y de la respuesta que el legislador haya dado, con la finalidad de comprobar si se ha traspasado o no el límite de la Constitución, siendo allí de donde emerge la diferencia de los dos intérpretes auténticos de la Constitución; mientras que el legislador crea derecho al interpretar la Constitución para dictar una norma y dar la solución a un problema; para la Corte Constitucional dicha interpretación constituiría un límite, para impedir que se cree derecho anticonstitucional; por lo tanto existen dos clases de interpretaciones la una política y la otra jurídica entre las cuales debe de haber una conexión.

En una sociedad democrática en la que el Derecho debe ser un límite para la política, resulta impreciso el método trivial que es tendiente a obtener el mínimo de seguridad entre los ciudadanos y las distintas relaciones que tengan con la administración pública; es por ello, que se han ido definiendo principios de interpretación de la Constitución a través de los cuales se intenta obtener algo más de seguridad desde el punto de vista de la argumentación racional, los cuales señalaremos a continuación: (Pérez, 2010, pág. 111)

- *“Principio de Unidad de la Constitución*, el cual está encaminado a preservar la unidad de la Constitución desde todo el ordenamiento jurídico.
- *Principio de concordancia práctica*, con el cual se pretende perfeccionar la interpretación de las normas constitucionales, de tal manera que no se produzca el sacrificio de una norma o un valor constitucional en aras de otra norma. En este aspecto resulta importante la ponderación de valores o bienes constitucionales como método de interpretación constitucional.

- *Principio de corrección funcional*, trata de no desvirtuar la distribución de las funciones y el equilibrio entre los poderes del Estado.
- *Principio de la función integradora*, la Constitución debe ser un instrumento de agregación y no de desagregación política de la comunidad.
- *Principio de la fuerza normativa de la Constitución*, la Constitución como norma suprema está garantizada en un ordenamiento jurídico, a la cual están sometidas el resto de leyes.

Como mandato de optimización la interpretación constitucional debe enfocarse en encontrar un justo medio entre la búsqueda de la justicia y la aplicación estricta de su texto. En consecuencia y bajo la influencia de los principios de interpretación constitucional, la Constitución tiene como finalidad mantener la unidad del texto, analizarlo en su conjunto, resaltando las concordancias, la eficacia y la fuerza normativa; es por esta razón, que en el Estado Constitucional de derechos, el juez constitucional ya no es la boca muda de la ley, sino el creador y concretizador de la norma constitucional, mediante la construcción de reglas y sub-reglas generadas por la aplicación concreta de su texto.

En el derecho constitucional hay que ser innovadores en la interpretación, no sólo para ampliar el campo de protección de determinada norma, sino para hacer efectivo el reconocimiento de los derechos, es por ello que la interpretación constitucional en relación al derecho a la propiedad, debe guardar armonía con los nuevos métodos progresistas como el de ponderación, proporcionalidad, que a juicio de Carbonell “la ponderación es una consecuencia de la vinculación directa y universal de los principios” (Carbonell, 2015), en donde básicamente existe la obligación de fundamentar, argumentar a fin de encontrar la solución a un conflicto, en cambio la proporcionalidad responde a reglas de idoneidad, necesidad

Bajo estos preceptos y debido a la ausencia de un modelo comparado, es necesario contar con las líneas maestras sentadas por la Corte Interamericana, entre ellas la señalada en la sentencia del 31 de agosto de 2001 en el caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Aguas Tingi vs Nicaragua donde hizo gala de la interpretación evolutiva de instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, en armonía con la normativa determinada en los artículos 29 b y 21 de la Convención, donde hace precisiones respecto al derecho a la propiedad (Salgado, 2015).

## **El derecho a la propiedad en la Constitución de Ecuador del 2008**

El derecho a la propiedad es un tema que ha causado fuertes tensiones y debates pero su tratamiento ha dependido siempre de la “ideología jurídico-política imperante en determinada época y lugar” (Burneo, 2010), al ser éste uno de los concepto más trascendentales que configuran cualquier modelo económico, despierta grandes expectativas, que precisa del desarrollo de una jurisprudencia vinculante basada en valores y principios que permitan la creación de una fuente directa de derechos objetivos, conforme al marco constitucional vigente.

En lo que respecta a la evolución de la función social del derecho de propiedad, así como su reconocimiento a través de la historia constitucional de nuestro país a decir de Borja y Borja, solo “las constituciones de 1830, 1843 y 1851 no tratan de ella en particular” (Borja, 1950, pág. 214), no obstante la constitución del 2008 proclama la adopción de políticas públicas, es decir deja a cargo del Estado esa responsabilidad para hacer efectivo el acceso de éste derecho.

Ahora bien el derecho a la propiedad se encuentra íntimamente ligado al concepto de bienes el cual se halla ampliamente regulado en la normativa civil ecuatoriana, que en otras palabras son las cosas obre los cuales sus titulares ejercen derechos determinados como el de gozar o disponer de ellos, por lo tanto este derecho que se ejerce sobre determinada cosa, es a lo que se le denomina dominio o propiedad. (H. Congreso Nacional, 2005).

A fin de asegurar este derecho de propiedad la Constitución del Ecuador del 2008, siguiendo los pasos de la anterior Constitución, garantiza éste derecho en todas sus formas y trata de mejorar y ampliar los derechos de las comunidades, estableciendo como forma de propiedad la comunitaria, con su función y responsabilidad social y ambiental tal como lo consagra el artículo 66 número 26, que dice:

“Art. 66.- Se reconoce y garantiza a las personas:

26. El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función de responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas entre otras medidas” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008).



La normativa constitucional ecuatoriana los artículos 321 y 324, han previsto el reconocimiento y garantía del derecho a la propiedad en todas sus formas entre ellas el derecho a la propiedad privada; así como su acceso según se describe a continuación: (Asamblea Nacional Constituyente, 2008).

**Art. 321.-**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.

**Art. 324.-** El Estado garantizará la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres en el acceso a la propiedad y en la toma de decisiones para la administración de la sociedad conyugal.

Sin lugar a dudas no basta el reconocimiento del derecho a la propiedad en el texto constitucional como ha sido previsto en constituciones anteriores (Holguin, 2000), sino que este derecho sea garantizado y a fin de lograr su efectividad hoy en día se cuentan con herramientas, como las garantías jurisdiccionales, que han sido previstas en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional tales como: medidas cautelares, acción de protección, acción extraordinaria de protección, habeas data, en donde su correcta aplicación no solo depende del rol que cumplan los jueces; sino también la colaboración de toda la ciudadanía con la finalidad de evitar el abuso del derecho y el retardo en la justicia. Es por ello que debido al desconocimiento y correcta aplicación de estas garantías se requiere del uso de la jurisprudencia en donde se encuentran diseñados los lineamientos que permiten guiar en el accionar de este derecho y contribuir al desarrollo de procesos ágiles y oportunos

En la actualidad el derecho a la propiedad reconocido también por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en el Pacto de San José de Costa Rica del cual el Ecuador forma parte, garantiza también el derecho a usar y gozar de sus bienes e impide la interferencia en el ejercicio de este derecho, salvo las excepciones establecidas en el texto siguiente: (Organización de los Estados Americanos, 1969)

#### Artículo 21. Derecho a la Propiedad

1.- Toda persona tiene derecho al uso y goce 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 de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

Bajo este nuevo esquema constitucional en que vive el Ecuador, no obstante que se ha realizado un avance significativo dentro del contexto normativo, con el reconocimiento de principios de interpretación constitucional contemplados en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, los que aparentemente están acordes con la prevaleciente corriente neoconstitucionalista, en el accionar jurídico con relación a éste derecho, ya que comporta una serie de situaciones que conllevan la proclama de otros derechos derivados de la dignidad humana y el buen vivir, acarreado una fuerte tensión entre la jurisprudencia y el sentido formalista de la ley.

En este aspecto mientras la primera, es abstracta producto de la coherencia racional y admisible con argumentación científica, que le permite al Juez crear derecho, la segunda es consecuencia del marcado predominio del estado de derecho en el país, que los obligan a ser mecánicos, requiriéndose cada vez más el uso de la jurisprudencia que dicte la Corte Constitucional; así como los lineamientos marcados por el influjo del derecho convencional.

### **Control constitucional**

Para asegurar el cumplimiento de las normas constitucionales, surge la necesidad de la creación de un órgano especializado, el que a través de un mecanismo jurídico se encargue de la revisión de normas ordinarias contrarias con la Constitución, trayendo como consecuencia del riguroso análisis efectuado, la invalidación de las normas de rango inferior, que no hayan sido realizadas de conformidad con la norma constitucional, control que debe basarse en el principio de supremacía constitucional y la defensa de los derechos fundamentales.

En este aspecto el control constitucional que ejerzan los jueces depende del enfoque estructural, sociológico, valorativo, técnico que se le dé, al problema, razón por la cual esas decisiones exigen que sean razonadas, argumentadas y finalmente no arbitrarias. En esta línea, la intervención del Derecho en el conflicto no es suficiente, pues depende en gran medida de las dudas que surjan al momento de aplicar esas

normas, lo cual implica la necesidad de que las decisiones de los órganos públicos estén justificadas, argumentadas. (Atienza, 2003).

Según Luis Cueva Carrión “la doctrina y jurisprudencia constitucional comparada reconocen y clarifican los efectos que podrían tener las sentencias en materia de garantías como en control de constitucionalidad” (Cueva, Acción Constitucional ordinaria de protección , 2011, pág. 269), existiendo una clasificación en cuanto a los efectos que pudieran devenir de las sentencias entre las más comunes se distinguen las siguientes:

- a) Efectos *erga omnes*
- b) Efectos *inter partes*
- c) Efectos *inter pares*
- d) Efectos *inter comunis*
- e) Estados de cosas inconstitucionales

De manera general las sentencias con efecto *erga omnes* atañen a todos es decir crea reglas para todos los ciudadanos; por el contrario las sentencias de efectos *inter partes* solo benefician o perjudican a las partes que intervinieron en la causa; mientras que las de efecto “*inter pares*” crean reglas que deben aplicarse en un futuro sobre casos similares. Por su parte las de efecto “*inter comunis*” benefician a terceros que no han participado en la causa, partiendo del hecho que comparten situaciones comunes con los que presentaron la acción. Finalmente “*estados de cosas inconstitucionales*” precisamente en garantía de restablecer los derechos vulnerados estas sentencias se encuentran encaminadas a adoptar políticas o mecanismos tendientes a beneficiar a terceros que no propusieron la acción, pero que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

### **Control de convencionalidad**

La aplicación del control de convencional se presenta como un instrumento práctico e inmediato, del control judicial, por el cual se permite comparar no solo las normas nacionales y supranacionales, sino también la interpretación en la jurisprudencia sobre derechos humanos, que ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos como máximo organismo de justicia a nivel internacional, a la cual se encuentran obligados todos los estados partes, que han suscrito y ratificado los

convenios, pactos y tratados internacionales. Por lo tanto, las resoluciones que emita este órgano internacional de justicia deben ser consideradas como precedente en la administración de justicia nacional.

Precisamente la Constitución de 2008, trae novedosos aportes al ordenamiento jurídico ecuatoriano con relación a los tratados y convenios internacionales de derechos humanos en los que inclusive los eleva a una categoría supra constitucional siempre que reconozcan derechos más favorables donde es compromiso del Estado el cumplirlos, en aplicación al principio de *pacta sunt servanda* (Porras, 2012)

Indudablemente el uso de éste instrumento reconocido por el Sistema interamericano obliga a actuar con diligencia a los funcionarios y puede ser utilizado como herramienta para determinar cuando el contenido de un instrumento internacional puede servir para interpretar una norma, o el preámbulo de otro y de esta manera lograr interpretaciones jurídicas armónicas (Vargas, 2012, págs. 85-89).

### **Derecho a la seguridad jurídica**

El derecho a la seguridad jurídica como garantía se fundamenta en el respeto a la Constitución, ante la situación jurídica de que no será cambiada, sino por procedimientos establecidos previamente, lo cual implica una confiabilidad en el ordenamiento jurídico (normas y políticas claras); así como la subordinación de todos los individuos a la Constitución.

Las autoridades tienen la obligación de respetar y proteger los derechos reconocidos en la Constitución, pero a decir de Luis Cueva Carrión “no siempre se los respeta, con mucha frecuencia se los viola” (Cueva, 2010, pág. 80), esta violación puede ser positiva o negativa, en primer lugar positiva cuando por la acción o actuación insuficiente de una autoridad que tenía la obligación jurídica de hacerlo se permitió transgredir los derechos; y por otra parte por omisión cuando el acto no se lo realizó. En estos casos la seguridad jurídica comporta elementos orientados a mantener el orden.

### **Tutela Judicial Efectiva**

Dentro de la dimensión del derecho, el acceso a la justicia trae ciertas consecuencias, como el deber de los jueces de interpretar y aplicar las leyes de manera más idónea que aseguren la eficacia de los derechos en la activación del proceso, de tal

modo que los órganos judiciales en aplicación a éste respeto del principio “*pro actione*” tengan la obligación subsanar los defectos de procedimiento que pueda contener una acción, y de esta forma evitar a vulneración de los derechos (Storini C, 2013).

En este aspecto es importante destacar que la tutela judicial efectiva no necesariamente conlleva a obtener una respuesta de acuerdo a las pretensiones del actor; sino al acceso que tienen las partes a un determinado proceso; así como a la obtención de una resolución basada en la aplicación de normas y procedimientos claros contemplados en los respectivos casos. De tal forma que en defensa de los derechos constitucionales, la legitimación de los procesos responda a principios de oportunidad inmediatez y eficacia, es decir a una recurrir a una justicia sin dilaciones.

### **Reparación Integral**

La justicia internacional de derechos humanos ante la vulneración de los derechos protegidos, y su necesidad de corrección crea como mecanismo de reacción la reparación integral.

Por su parte el Ecuador siguiendo la línea de la Corte Interamericana de derechos humanos, a fin de procurar el restablecimiento de los derechos violentados o disminuir la afectación del daño causado sea este material e inmaterial, establece medidas de compensación o reparación en el Artículo 18 (Asamblea Nacional, 2009); para ello en primer lugar es preciso distinguir el tipo de daño causado y en segundo lugar la clase de compensación, en ese caso si se refiere al daño material, éste tiene que ver con el campo objetivo como pérdidas o reducción de ingresos, por lo tanto la clase de compensación será a través de bienes o valores; por el contrario si el daño es inmaterial el cual es subjetivo como sufrimientos, aflicciones éste dependerá de las expectativas de vida, y particularidades del caso como las circunstancias o, tipo de violación, por consiguiente su satisfacción no implica necesariamente el aspecto económico sino otras medidas de reparación como las disculpas públicas, reconocimientos del hecho entre otros. En todo caso lo que se busca es el reconocimiento del daño y su satisfacción. (Zavala Egas, 2012)

## **Definición de Términos**

**Acto normativo:** Declaración de voluntad del órgano del poder público competente, que se manifiesta en la forma prevista por la Constitución, que contiene preceptos de obligatoriedad general

**Abuso del derecho:** Uso extralimitado del derecho.

**Constitución:** Norma jurídica en el que se establecen garantías de los derechos fundamentales y además se organiza el Estado.

**Democracia directa:** forma de gobierno en la que se produce una coincidencia inmediata entre la titularidad y el ejercicio del poder, por parte de la población.

**Derechos Humanos:** Los derechos humanos son las facultades que los hombres tienen, por razón de su propia naturaleza de las cosas y del ambiente en que viven, para conservar, aprovechar y utilizar libre, pero lícitamente, sus propias aptitudes, su actividad, y los elementos de que honestamente pueden disponer, a fin de lograr su bienestar y su progreso personal, familiar y social.

**Efecto ex nunc:** Cuando su resultado es aplicable solo al futuro.

**Efecto ex tunc:** aplicable de modo retroactivo, retornando las cosas al estado anterior.

**Estado de derecho:** Aquel en el cual todos los hombres principalmente los gobernantes, someten todos sus actos a la juridicidad.

**Independencia:** concepto vinculado al de soberanía,

**Justicia Pronta:** Principio constitucional de afianzar la justicia, seguridad jurídica, defensa en juicio y del debido proceso.

**Jurisprudencia:** Conjunto de fallos dictados en el mismo sentido por los jueces y tribunales relativos a un mismo punto de derecho.

**Ponderación:** Peso o **relevancia que tiene algo**. También es la atención, consideración y cuidado con que se dice o hace algo.

**Poder:** Tener la capacidad o facultad de hacer determinada cosa.

**Potestad normativa:** Facultad de dictar normas

**Pro actione:** activismo de los órganos jurisdiccionales

**Ratio decidendi:** Parte motiva del fallo, es lo que establece el precedente, que configura la jurisprudencia.

**Sentencia:** Providencia por la cual el juez decide el o los asuntos principales del juicio.

**Stare decisis:** Aceptar lo ya resuelto en el pasado y no alterar lo decidido, todo lo cual confluje en la obligatoriedad del precedente propio, es decir, aquel que el mismo juez ha generado en otros tribunales, generalmente superiores, como ocurre el fallo de triple reiteración de la Corte Nacional de Justicia y los fallos de la Corte Constitucional.

**Soberanía Popular:** Poder constituyente ejercido a través de los mecanismos de consulta popular o representados en asambleas constituyentes o los parlamentos.

**Supremacía constitucional:** Implica la existencia de una norma promulgada que tiene valor superior a los demás preceptos positivos y que logra superior vigencia sobre ellos.

**Tutela judicial efectiva:** Derecho al acceso a la justicia, obtención de un fallo y ejecución del mismo.

**Vacatio sententiae:** Consiste en diferir el efecto del fallo.

**Valores:** Ideales éticos u opciones éticas sociales básicas que el Estado propugna y decide concretar, constituyen el consenso sobre los objetivos, sentidos como fundamentales y prioritarios para la sociedad dentro de un contexto cultural e histórico específico.

## **METODOLOGÍA**

### **Modalidad**

Modalidad: Cualitativa

Categoría: No interactiva

Diseño: Análisis de conceptos

La modalidad que se aplicará para la explicación del problema planteado será la cualitativa no interactiva en la que a través del análisis de conceptos realizados a los fallos judiciales emitidos por los máximos organismos de justicia constitucional nacional e internacional, así como a la normativa constitucional en esta materia,

justificaremos la necesidad de la adopción de medidas tendientes al fortalecimiento de la aplicación del precedente jurisprudencial para garantizar el derecho a la propiedad.

### **Población y Muestra (cuadro de las unidades de observación)**

Se ha realizado la selección de muestra por conveniencia debido a la facilidad de acceso de los sujetos

<b>UNIDADES DE OBSERVACIÓN</b>	<b>POBLACIÓN</b>	<b>MUESTRA</b>
Constitución Ecuatoriana 2008 Art. 66 número 26 Art. 321 Art. 11 números 8 y 9 Art. 27	5	5
Convención Americana sobre Derechos Humanos Art. 21	3	3
Fallos de la Corte Constitucional del Ecuador	4	4
Sentencias de la Corte Interamericana de Justicia	2	2

### **Métodos de investigación**

#### **Métodos Teóricos**

Se utiliza en esta investigación el método teórico con el uso de instrumentos de normativa constitucional prevista en la Constitución de la República del Ecuador; y Convención Americana sobre Derechos humanos; así como de fallos judiciales dictados por los máximos organismos de justicia constitucional los cuales servirán de guías de observación para establecer el reconocimiento e incidencia de los principios



constitucionales en el desarrollo del derecho a la propiedad privada que deben seguir las autoridades pública través de la debida aplicación precedente jurisprudencial.

### **Procedimientos (etapas de todo el proceso de investigación)**

En primer lugar para el desarrollo del proceso de investigación se identificó la existencia de artículos relacionados con el reconocimiento y garantía de los derechos entre ellos el de propiedad de acuerdo a la Constitución de la República del Ecuador del año 2008; así como en la normativa prevista en la Convención Americana de Derechos Humanos.

Así mismo a través de la herramienta informática del programa Lexis se ha procedido a estudiar las sentencias relacionadas con el objeto de estudio que han sido dictadas por la Corte Constitucional del Ecuador; así como los sentencias emitidas por la Corte Interamericana de derechos Humanos en los que se ha desarrollado este derecho.

Luego se seleccionó los casos considerados como más emblemáticos en el desarrollo del derecho a la propiedad. Posteriormente se analizó la incidencia; y ámbito de aplicación; finalmente con la recolección de los datos tanto de la normativa constitucional, fallos expedidos por los máximos organismos de justicia constitucional a nivel nacional e internacional, así como de la doctrina de los diversos autores, se realizó el trabajo de investigación con la ayuda de recursos documentales e informáticos.

## CAPÍTULO III

### CONCLUSIONES

#### RESPUESTAS

##### Base de Datos

ESTUDIO DE LOS ARTÍCULOS DE LA NORMATIVA CONSTITUCIONAL RELACIONADOS CON LA GARANTÍA Y RESPETO DEL DERECHO A LA PROPIEDAD

OBJETO DE ESTUDIO	UNIDADES DE ANÁLISIS
Normativa de la Constitución ecuatoriana 2008 con relación al derecho a la propiedad.	<p>Asamblea Nacional Constituyente, 2008 <b>Art. 66 # 26.-</b> Se reconoce y garantizará a las personas:</p> <p>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.</p> <p>Asamblea Nacional Constituyente, 2008 <b>Art. 321.-</b> 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.</p> <p>Asamblea Nacional Constituyente, 2008 <b>Art.</b></p>

**11 número 8.-** El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:  
8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.

Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.

Asamblea Nacional Constituyente, 2008 **Art.**

**11 número 9.-** El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.

El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.

El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas.

El Estado será responsable por detención

	<p>arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso.</p> <p>Cuando una sentencia condenatoria sea revocada, el Estado reparará a la persona que haya sufrido la pena como resultado de tal sentencia y declarada la responsabilidad por tales actos de servidoras o servidores públicos, administrativos o judiciales, se repetirá en contra de ellos.</p> <p>Asamblea Nacional Constituyente, 2008 <b>Art. 27.-</b> La educación se centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico, en el marco del respeto a los derechos humanos, al medio ambiente sustentable y a la democracia; será participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa, de calidad y calidez; impulsará la equidad de género, la justicia, la solidaridad y la paz; estimulará el sentido crítico, el arte y la cultura física, la iniciativa individual y comunitaria, y el desarrollo de competencias y capacidades para crear y trabajar</p> <p>La educación es indispensable para el conocimiento, el ejercicio de los derechos y la construcción de un país soberano, y constituye un eje estratégico para el desarrollo nacional.</p>
<p><b>Normativa prevista en la Convención Americana sobre</b></p>	<p>Organizacion de los Estados Americanos, 1969, <b>Art. 21.-</b> Derecho a la Propiedad</p>

<p><b>Derechos humanos respecto a la garantía del derecho a la propiedad privada</b></p>	<p>Privada</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.</li> <li>2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.</li> </ol> <p>Organizacion de los Estados Americanos, 1969 <b>Artículo 1.</b> Obligación de Respetar los Derechos</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.</li> </ol> <p>Organizacion de los Estados Americanos, 1969 <b>Art. 63.1.-</b> Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha</p>
--	---

	configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada
--	---

### **Análisis de los Resultados**

Del texto normativo constitucional ecuatoriano se infiere la existencia de articulados claros que permiten el reconocimiento y garantía de los derechos, entre ellos el de la propiedad en todas sus formas, en donde es deber primordial del Estado hacerlo efectivo con la aplicación de medidas tendientes al desarrollo progresivo, logrando con la ayuda de aplicación de principios normas y jurisprudencia condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio, siendo por tanto responsabilidad del Estado y todos quienes actúen en virtud de una potestad estatal responder y otorgar compensaciones por las violaciones cometidas ante la inobservancia de los derechos. Siendo por tanto necesario para la eficacia de los derechos y progreso del país el respectivo conocimiento que a través de la educación merecemos todos los ciudadanos.

Respecto al texto normativo de la Convención Americana de Derechos Humanos se evidencia que éste también consagra la garantía de los derechos entre ellos el de propiedad privada; así como los principios, sobre los cuales se encuadran las líneas generales para el reconocimiento de los derechos humanos; así como la obligación que tienen los Estados partes de respetar y garantizar estos derechos para beneficio de la sociedad, bajo penas de sanciones en contra del Estado por su incumplimiento y las debidas reparaciones en los casos que se amerite la compensación a los derechos vulnerados, cuyas medidas adoptadas pueden incluir desde sanciones pecuniarias, disculpas públicas y difusión de las sentencias, entre otros.

## **SENTENCIAS RELEVANTES DICTADAS POR LOS MÁXIMOS ORGANISMOS DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GARANTÍA Y RESPETO DEL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA**

NÚMERO DE SENTENCIAS	EN QUÉ CONSISTEN
<p><b>Sentencia No. 0004-09-SIC-CC del 24 de septiembre de 2009, publicada en el R.O. # 50 del 20 de octubre de 2009</b></p>	<p>Sentencia interpretativa constitucional con efectos erga omnes en la que se analiza la adquisición de bienes declarados en patrimonio cultural, estableciendo la calidad de inalienables para aquellos bienes culturales patrimoniales que se encuentren dentro del patrimonio del Estado; mientras que los bienes que se encuentren en posesión de los particulares pueden ser comercializados, teniendo en ese caso el Estado la calidad de preferente para su adquisición.</p>
<p><b>Sentencia No. 011-11-SEP-CC publicada en el suplemento del R.O #555 del 13 de octubre de 2011.</b></p>	<p>Acción extraordinaria de protección referente a un auto de adjudicación por remate de un inmueble que no era de propiedad de los demandados, generando problemas e incertidumbre de lo que se va a adquirir, creando inseguridad jurídica y determinándose que el derecho a la propiedad es un derecho complejo que abarca parcialmente otros derechos.</p>

<p><b>Sentencia No. 004-13-SAN-CC del 13 de junio de 2013 publicada en el segundo suplemento #22 del 25 de junio de 2013</b></p>	<p>Acción por incumplimiento en el que se demandó hacer efectivo el cumplimiento de normas y actos administrativos, solicitándose la entrega del vehículo de propiedad del accionante, estableciéndose la vulneración del derecho a la propiedad y del principio de seguridad jurídica debido a la falta de diligencia en el accionar del servidor público, declarándose además la inconstitucionalidad sustitutiva del art. 19 de la L.O.G.J.C.C., referente a la interposición de recursos en tema de reparación económica</p>
<p><b>Sentencia No. 146-14-SEP-CC del 01 de octubre de 2014 publicada en el suplemento R.O. #362 del 27 de octubre de 2014</b></p>	<p>Acción Extraordinaria de protección referente a la falta de declaratoria expropiación de un inmueble en la ciudad de Quito, alegando que la reclamación de indemnizaciones era un tema de legalidad existiendo para ello otras vías para reclamar este derecho sin considerar las particularidades del caso, incurriendo los jueces de la Sala; y autoridades públicas en vulneraciones al derecho a la propiedad, vivienda digna, prohibición de confiscación, entre otros ordenándose medidas de reparación materiales e inmateriales.</p>



<p><b>Caso Salvador Chiriboga vs Ecuador</b> Sentencia del 06 de mayo de 2008</p>	<p>La Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró la responsabilidad que tenía el Estado Ecuatoriano por violentar el derecho a la propiedad privada, en virtud de la expropiación de un inmueble en la ciudad de Quito en la que la conducta estatal despojó a la víctima del terreno de su propiedad, privándole por más de una década del pago correspondiente a la justa indemnización.</p>
<p><b>Caso Baruch Ivcher Bronstein vs Perú</b> Sentencia del 06 de febrero de 2001</p>	<p>En este caso se analiza la responsabilidad internacional del Estado peruano por la pérdida de nacionalidad peruana de Baruch Ivcher Bronstein y la pérdida de sus acciones de un canal de televisión cuyas consecuencias desencadenaron entre otros la privación del derecho a la propiedad privada, por arbitrariedades cometidas por el sector público.</p>

### **Análisis de los Resultados**

**Sentencia No. 0004-09-SIC-CC del 24 de septiembre de 2009, publicada en el R.O. # 50 del 20 de octubre de 2009**

Sentencia interpretativa constitucional con efectos erga omnes en la que se analiza la adquisición de bienes declarados en patrimonio cultural, estableciendo la calidad de inalienables para aquellos bienes culturales patrimoniales que se encuentren dentro del patrimonio del Estado; mientras que los bienes que se encuentren en posesión

de los particulares pueden ser comercializados, teniendo en ese caso el Estado la calidad de preferente para su adquisición.

### **Análisis de los Resultados**

#### **Sentencia No. 011-11-SEP-CC publicada en el suplemento del R.O #555 del 13 de octubre de 2011.**

En el presente caso a través de una Acción extraordinaria de protección existió la oportunidad para que la Corte se pronuncie referente a los efectos de un auto de adjudicación por remate de un inmueble que no era de propiedad de los demandados, y que el juez de lo civil ignorando las consideraciones realizadas por el Registrador de la Propiedad generó problemas e incertidumbre de lo que se iba a adquirir, creando inseguridad jurídica tanto para el que era considerado como legítimo propietario, así como para el que tenía la expectativa de adquirir un inmueble, siendo el objetivo esencial de un Estado constitucional el respeto a los derechos fundamentales del individuo, así como la búsqueda de la paz y justicia social, determinándose que el derecho a la propiedad es un derecho complejo que abarca parcialmente otros derechos, siendo obligación de los jueces procurar la seguridad jurídica y no contribuir con actuaciones arbitrarias a soslayar la eficacia que representa esta seguridad .

De tal manera que el derecho a la propiedad que posee una persona, que no forma parte de un proceso judicial no puede verse interferido en su legítimo uso, goce y por tanto despojado de su propiedad, y más aún con actuaciones procedimentales judiciales contribuir con injusticias, ya que caso contrario desembocarían en vulneraciones de derechos fundamentales que acarrearía graves perjuicios materiales e inmateriales.

### **Análisis de los Resultados**

#### **Sentencia No. 004-13-SAN-CC del 13 de junio de 2013 publicada en el segundo suplemento #22 del 25 de junio de 2013**

Acción por incumplimiento en el que se demandó hacer efectivo el cumplimiento de normas y actos administrativos, solicitándose la tutela del derecho a la propiedad privada de un vehículo automotor en las que por situaciones ajenas al

accionante pese haber probado su calidad de dueño y por falta de diligencia en el accionar del servidor público quien tenía la obligación de comprobar la identidad al momento de su entrega, no se pudo perfeccionar la entrega del bien a su legítimo propietario.

De esta manera se estableció que un acto de negligencia de un funcionario público atenta contra el patrimonio de un particular, pues las disposiciones normativas no solo contienen obligaciones de hacer que abarca un ámbito de aplicación formal, sino el acatamiento de otros deberes que implica el accionar de un servidor en el desempeño de una función pública, que trae sin dudas consecuencias sobre los derechos de las personas.

Que además de la vulneración del derecho a la propiedad y del principio de seguridad jurídica, se declaró la inconstitucionalidad sustitutiva del art. 19 de la L.O.G.J.C.C., (Asamblea Nacional, 2009) referente a la interposición de recursos en tema de reparación económica, ya que en materia de cuantificación económica y con la finalidad de evitar excesos por parte de los jueces constitucionales, estos deben ser analizados por los jueces de la jurisdicción civil en juicio verbal sumario o contenciosa administrativa cuando la deba satisfacer los artículos o el Estado respectivamente, sin que ello implique un nuevo conocimiento del fondo, sino más bien de un monto que debe determinarse en una fase de ejecución, considerando para ello que por ser un caso de tratamiento constitucional requiere ser ágil y sin dilataciones

Por lo tanto se puede concluir que se sientan las reglas que debe observar un funcionario público dentro de su accionar y las vías para la interposición de recursos en casos de reparación integral.

### **Análisis de los Resultados**

**Sentencia No. 146-14-SEP-CC del 01 de octubre de 2014 publicada en el suplemento R.O. #362 del 27 de octubre de 2014**

En el caso expuesto a través de una Acción Extraordinaria de protección el máximo órgano de justicia constitucional ecuatoriano permitió analizar que el derecho a la propiedad aún en temas de interés social en los que tenga participación directa el Estado debe considerarse que este abarca una serie de situaciones que no solo inciden en la materialización de una vivienda, sino que éste acarrea un sin número de

particularidades que tienen vínculos con otros derechos constitucionales de los cuales se desprende la dignidad humana, la vida digna, la salud física y mental entre otros, pues en temas de expropiación este no debe ser arbitrario ya que no solo debe analizarse las condiciones socioeconómicas, sino procurar mecanismos tendientes a efectivizar el cumplimiento y respeto de los derechos.

Siendo por ello importante reconocer que la falta de declaratoria expropiación de un inmueble, no solo se trata de un tema de mera legalidad en la que los jueces se deben escudar y derivar estos casos a vías ordinarias para reclamar este derecho sin considerar las particularidades que reviste cada caso entre ellos no solo analizar los hechos fácticos, sino las consecuencias que pudieron derivarse, ya que precisamente son los jueces quienes tienen la discrecionalidad para establecer la adopción de medidas urgentes a fin de remediar acciones vulneratorias en las que pueden incurrir las autoridades públicas en la afectación de este derecho disponer su inmediata reparación material e inmaterial.

## **Análisis de los Resultados**

### **Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador**

En el caso planteado con relación al derecho a la propiedad privada, la Corte Interamericana ha señalado los atributos que comprende este derecho entre ellos el uso y goce del bien, que puede estar sujeto a una limitación debido a razones del interés social, desarrollando a lo largo de su jurisprudencia que la propiedad comprende un concepto amplio en el que los bienes son definidos como cosas materiales, e inmateriales corporales o incorporales que pueden formar parte del patrimonio de una persona y por tanto susceptibles de valor. De tal suerte que el derecho a la propiedad privada en una sociedad democrática puede ser entendida como la prevalencia del bien común y de los derechos colectivos donde existen medidas proporcionales que garantizan los derechos individuales.

Es por ello que la función social de la propiedad constituye un elemento clave para su funcionamiento, donde el Estado, en a de garantizar otros derechos de igual importancia para la comunidad, puede limitar el derecho a la propiedad, siempre y cuando esta privación de bienes sea compatible en la medida en que el derecho a la propiedad se base en razones de utilidad pública o de interés social, y esté sujeta en todo

caso al pago de una justa indemnización, señalando en todo caso que no se trata de un derecho absoluto, puesto que comporta una serie de situaciones que deben ser valoradas.

Por lo tanto debido a la conducta impropia que tuvo el Estado ecuatoriano en la cual sometió a la víctima a un tortuoso peregrinar en la garantía de sus derechos por la privación de la propiedad privada; justa compensación económica del inmueble expropiado y el retardo injustificado en la administración de justicia permitió a la Corte Interamericana establecer los parámetros a seguir en la adopción de medidas cuando implique la existencia de violación a las garantías previstas en la Convención, desconocimiento de los derechos u obstaculización en su ejercicio; ya sea por actos u omisiones del Estado. De tal forma que las medidas conducentes no solo deben estar orientadas a la satisfacción o reparación del derecho violentado; sino también a prevenir y evitar su recurrencia en hechos similares.

### **Análisis de los Resultados**

#### **Caso Baruch Ivcher Bronstein vs Perú**

En el caso examinado la Corte reitera el concepto de “bienes” que pueden ser considerados como aquellas cosas materiales e inmateriales apropiables susceptible de valor, así como a todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona, Con tales señalamientos la Corte valora, si el Estado privó de alguna forma al señor Ivcher de sus bienes, interfiriendo como consecuencia en su derecho legítimo al “uso y goce”, pues este era director y tenía participación mayoritaria en las acciones de una Empresa televisiva, en la que para ser propietario se requería la nacionalidad peruana; no obstante debido a una medida cautelar que suspendió el ejercicio de sus derechos se revocó su nombramiento.

En este caso la Corte determina que no solo se debe examinar si se produjo una desposesión o una expropiación formal, sino que se debe comprobar, más allá de la apariencia, cuál fue la situación real detrás de los hechos denunciados esto es establecer si hubo privación de sus bienes como consecuencia de la pérdida de ciudadanía; analizándose que los efectos de la medida cautelar influyeron en la disposición de sus bienes ya que se vio imposibilitando de participar en la toma de decisiones de la compañía, y producto de ello poder transferir sus acciones, o recibir dividendos entre otros, por lo tanto fue evidente la existencia en la privación de sus

bienes, ya la medida cautelar ordenada no fue dictada en razón de utilidad pública o interés social; ni se lo indemnizado por la privación del goce y uso de sus bienes, es decir no se satisficieron los requisitos mínimos del debido proceso deviniendo sus efectos en arbitrariedades de la autoridad pública.

En este aspecto la Corte reitera que el carácter compensatorio de las indemnizaciones, cuya naturaleza y monto dependen del daño ocasionado, y no pueden significar ni enriquecimiento ni empobrecimiento para las víctimas o sus sucesores, ya que según el caso en concreto una adecuada reparación puede llegar a ser la emisión de la Sentencia condenatoria al Estado por parte de esta Corte.

## **CONCLUSIONES**

Con todo lo expuesto se puede concluir que la Constitución ecuatoriana de 2008, es de orden neoconstitucionalista, por la introducción de nuevos derechos exigibles basados en principios establecidos dentro del ordenamiento normativo; sin embargo resulta una gran aspiración, que depende del involucramiento de todo el pueblo ecuatoriano y su educación para el debido desarrollo y cumplimiento, de tal manera que los fallos emitidos por los actores principales como garantes de éstos derechos, deben de ir más allá de los hechos denunciados y contener el análisis central de los derechos, de tal forma que desemboquen en el respeto y protección del derecho a la propiedad el mismo que por no ser un derecho absoluto debido que se encuentra íntimamente ligado con la protección de otros derechos requiere de su constante desarrollo a través del análisis que se realice en las particularidades de cada caso, con la finalidad que constituyan precedente jurisprudencial y sirvan de luz para su correcta aplicación y garantía.

De igual manera a través del análisis de los fallos internacionales podemos determinar que la aplicación de principios constitucionales trazan las líneas generales en el desarrollo del derecho a la propiedad privada, el cual reviste de una serie de particularidades que lo tornan complejo, en donde la inobservancia de estos principios desencadenan en situaciones de arbitrariedad del poder público, largos procesos judiciales y retardo en su justicia los cuales lesionan en el ejercicio de este derecho; es por ello que a través del derecho convencional las sentencias emitidas permitan orientar a los operadores de justicia, instituciones públicas y ciudadanía en general.

## RECOMENDACIONES

- Ante la problemática suscitada podemos recomendar al Consejo de la Judicatura como ente administrativo se encargue de la socialización a través de la publicación en la página web conocer los fallos emitidos por los máximos organismos de justicia constitucional (Corte Constitucional y Corte Interamericana de Derechos Humanos); así como su debida orientación en el desarrollo de esta materia que permitan a los operadores de justicia, abogados en el libre ejercicio y ciudadanía en general el reconocimiento y garantía de este derecho.
- A la Dirección Nacional de Registros de Datos Públicos la difusión directa de estas sentencias dirigido a todas las instituciones públicas del país relacionadas con bienes, de tal forma que se logre la creación de una cultura jurídica en el derecho a la propiedad; así como el fortalecimiento en la aplicación del precedente jurisprudencial
- De igual manera sugerimos la creación de un reglamento que prescriba las sanciones por la inobservancia ante la aplicación de los fallos emitidos por estos organismos de justicia en materia de derecho a la propiedad, so pena de la debida reparación integral a los afectados, sin perjuicio del derecho de repetición que ejerza el Estado a quienes incumplan estas disposiciones.

## Bibliografía

- 1.- ANDRADE Santiago, GRIJALVA Agustín, SANTORINI Claudia. (2009). *La Nueva Constitución del Ecuador Estado, derechos e instituciones*. Quito: Corporación editora Nacional.
- 2.- Asamblea Nacional. (2009). *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- 3.- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- 4.- Atienza, M. (2003). *El sentido del Derecho*. Barcelona: Ariel.
- 5.- Ávila, L. F. (2008-2011). *Repertorio constitucional*. Quito.
- 6.- Borja, R. (1950). *Derecho Constitucional ecuatoriano*. Quito: Cultura Hispánica.

- 7.- Burneo, R. (2010). *Derecho Constitucional Ecuatoriano* (Vol. III). Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- 8.- Cabanellas, G. (2005). *Diccionario jurídico elemental*. Buenos Aires: Heliasta.
- 9.- Carbonell, M. (2010). *Neoconstitucionalismo y Derechos Fundamentales*. Quito: Cevallos editora jurídica.
- 10.- Carbonell, M. (2015). *Argumentación Jurídica*. Quito: Cevallos.
- 11.- Cevallos, I. (2014). *La Acción de Protección formalidad, admisibilidad y Procedimiento*. Quito: Workhouse Procesal.
- 12.- Corte Constitucional del Ecuador. (2013). *Manual de justicia constitucional ecuatoriana*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.
- 13.- Cueva, L. (2010). *Acción Constitucional Extraordinaria de Protección*. Quito: Cueva Carrión.
- 14.- Cueva, L. (2011). *Acción Constitucional ordinaria de protección*. Quito: Cueva Carrión.
- 15.- Ferrajoli, L. (1999). *Derechos y garantías la Ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- 16.- H. Congreso Nacional. (2005). *Código Civil*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones
- 17.- Holguin, J. (2000). *Derecho Constitucional*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- 18.- Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. San José .
- 19.- Oyarte, R. (2014). *Derecho Constitucional Ecuatoriano y Comparado*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- 20.- Pérez, J. (2010). *Curso de Derecho Constitucional duodécima edición*. Madrid: Marcial Pons.
- 21.- Porras, A. (2012). *Guía de Jurisprudencia Constitucional Ecuatoriana*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.
- 22.- Prieto, L. (2013). *El constitucionalismo de los derechos*. Madrid: Trotta.
- 23.- Ramiro, B. y. (1950). *Derecho Constitucional Ecuatoriano*. Quito: Cultura Hispánica.
- 24.- Sagüés, N. P. (2007). *Manual de derecho constitucional*. Buenos Aires: Astrea.
- 25.- Salgado, H. (2015). *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas Derechos Humanos y Justicia Constitucional*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- 26.- Storini C, N. M. (2013). *Tutela judicial efectiva y acción de protección*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.
- 27.- Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. (2010). *Revista Jurídica. Revista Jurídica Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas*, 99.
- 28.- Vargas, R. (2012). *Umbral Revista de Derecho Constitucional*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.



- 29.- Villalva, J. (2015). *Práctica Registral Inmobiliaria y Mercantil del Ecuador*. Guayaquil: Megaleyes.
- 30.- ZAVALA EGAS, J. (1999). *Derecho constitucional, Tomo 1*. Guayaquil: Edino.
- 31.- Zavala Egas, J. (2012). *Comentarios de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. Guayaquil: Edilex S.A.

## **ANEXOS**

1.- Anexo # 1 Sentencia No. 0004-09-SIC-CC del 24 de septiembre de 2009, publicada en el R.O. # 50 del 20 de octubre de 2009.

2.- Anexo # 2 Sentencia No. 011-11-SEP-CC publicada en el suplemento del R.O #555 del 13 de octubre de 2011.

3.- Anexo # 3 Sentencia No. 004-13-SAN-CC del 13 de junio de 2013 publicada en el segundo suplemento #22 del 25 de junio de 2013.

4.- Anexo # 4 Sentencia No. 146-14-SEP-CC del 01 de octubre de 2014 publicada en el suplemento R.O. #362 del 27 de octubre de 2014.

**INTERPRETA EL ART. 379 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR QUE REGULA EL PATRIMONIO CULTURAL**

- 24-IX-2009 (Sentencia Interpretativa No. 0004-09-SIC-CC, R.O. 50, 20-X-2009)

**- INTERPRETA EL ART. 379 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR QUE REGULA EL PATRIMONIO CULTURAL**

**"I. ANTECEDENTES: Resumen de Admisibilidad.-** El día martes 10 de marzo del 2009, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, recibió la demanda de acción de interpretación constitucional solicitada por la Soc. Doris Soliz Carrión, en su calidad de Ministra Coordinadora de Patrimonio Natural y Cultural del Ecuador. En virtud de lo establecido en el artículo 6 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, (en adelante "Reglas de Procedimiento") se resolvió declarar admisible la acción y se dispuso el sorteo correspondiente conforme con lo que establece el artículo 8 de las Reglas de Procedimiento. En razón del sorteo efectuado, correspondió a la Tercera Sala de la Corte Constitucional la tramitación de la presente causa y se designó al doctor Patricio Herrera Betancourt como Juez Sustanciador.

**Detalle de la solicitud de interpretación****Descripción del caso**

El Ministerio de Coordinación de Patrimonio Natural y Cultural recibió la oferta del señor Salvador Ossa Bianchi, de dar en venta dos objetos que podrían ser considerados Patrimonio Cultural del País; estos son: una Chaqueta de Gala del Libertador Simón Bolívar y un Collar Masón y Medalla del General Eloy Alfaro. El monto propuesto por ambas reliquias asciende a la cantidad de dos millones ochocientos mil dólares de los Estados Unidos de Norteamérica.

**Indicación de la norma objeto de interpretación**

La accionante solicita a esta Corte Constitucional que en virtud de los artículos 429 y 436, numeral 1 de la Constitución, se interprete el artículo 379 ibídem, cuyo tenor literal se transcribe a continuación:

Art. 379: "Son parte del patrimonio cultural tangible e intangible relevante para la memoria e identidad de las personas y colectivos, y objeto de salvaguarda del Estado, entre otros:

1. Las lenguas, formas de expresión, tradición oral y diversas manifestaciones y creaciones culturales, incluyendo las de carácter ritual, festivo y productivo.
2. Las edificaciones, espacios y conjuntos urbanos, monumentos, sitios naturales, caminos, jardines y paisajes que constituyan referentes de identidad para los pueblos o que tengan valor histórico, artístico, arqueológico, etnográfico o paleontológico.
3. Los documentos, objetos, colecciones, archivos, bibliotecas y museos que tengan valor histórico, artístico, arqueológico, etnográfico o paleontológico.
4. Las creaciones artísticas, científicas y tecnológicas.

Los bienes culturales patrimoniales del Estado serán inalienables, inembargables e imprescriptibles. El Estado tendrá derecho de prelación en la adquisición de los bienes del patrimonio cultural y garantizará su protección. Cualquier daño será sancionado de acuerdo con la ley".

Por estas razones, la accionante considera que la norma requiere interpretación.

La accionante manifiesta que la norma constitucional contenida en el artículo 379 no es clara, pues no establece con exactitud si el Estado puede o no adquirir bienes culturales patrimoniales. Argumenta que, por un lado, la primera parte de este artículo dispone que los bienes culturales patrimoniales del Estado son inalienables, inembargables e imprescriptibles y que, por otro lado, el inciso final del propio artículo establece que el Estado tiene derecho de prelación en la adquisición de los bienes del patrimonio cultural, lo cual causa confusión, pues si todos los bienes culturales patrimoniales son inalienables, inembargables e imprescriptibles, entonces éstos no son susceptibles de adquisición por parte del Estado, pues están fuera del comercio y no cabría el derecho

de prelación.

### **Opinión de la accionante sobre el alcance que deba darse a la norma cuya interpretación se solicita**

No existe, por parte de la accionante, la opinión o la argumentación jurídica que deba darse, vía interpretación, a la norma contenida en el artículo 379 de la Constitución. Se sostiene que al no existir claridad en la norma constitucional, se hace imprescindible determinar si el Estado puede o no adquirir bienes culturales patrimoniales, es decir, se enuncia el objetivo o la finalidad que se busca con esta acción, mas no la opinión jurídica respecto al alcance que debería tener la norma, cuya interpretación se busca.

### **Determinación de los problemas jurídicos objeto de interpretación**

Corresponde al Pleno de esta Corte determinar los problemas jurídico-constitucionales que caracterizan al presente caso, cuyo entendimiento es necesario para lograr un pronunciamiento en estricto derecho en el proceso de interpretación y determinación del alcance de la norma contenida en el artículo 379 de la Constitución. De la lectura del texto constitucional, sujeto a interpretación, bajo el contexto de los hechos descritos por la accionante, emergen tres cuestiones generales claves que deben ser examinadas y absueltas: 1) ¿Qué es el patrimonio cultural?; 2) ¿Es lo mismo patrimonio cultural y patrimonio cultural del Estado?; 3) ¿Son o no los bienes del patrimonio cultural inalienables, inembargables e imprescriptibles, y 4) ¿Qué significa que el Estado tenga derecho de prelación en la adquisición de los bienes del patrimonio cultural?

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

### **Competencia**

El Pleno de la Corte Constitucional, según las atribuciones establecidas en el artículo 436, numeral 1 de la Constitución y artículo 19 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, publicadas en el Registro Oficial No. 466 del 13 de noviembre del 2008, es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones de interpretación constitucional, en este caso, de la norma contenida en el artículo 379 de la Constitución, con el fin de establecer el alcance de la norma o normas constitucionales que pudieran ser obscuras, ininteligibles, contradictorias, dudosas o contener vacíos que impidan su efectiva aplicación.

### **Descripción de métodos interpretativos y reglas a utilizarse**

El artículo 427 de la Constitución establece que en caso de duda de una norma constitucional, ésta se interpretará en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional. Cuando no existe duda u oscuridad en las normas constitucionales, éstas se interpretarán por su tenor literal. Para el caso *sub judice*, esta Corte Constitucional estima que si bien el artículo 379 de la Constitución es claro y, por tanto, será leído en función de su literalidad (método exegético) para llegar a una conclusión adecuada y eminentemente constitucional se aplicará además el método teleológico que permite el análisis, tomando en cuenta los fines que persigue la norma.

Por otra parte, se aplicará el principio de unidad constitucional, según el cual, la Constitución es un todo armónico y coherente que organiza el ordenamiento jurídico; de ahí que el análisis de la norma no puede realizarse de manera aislada, sino en conexión con otras normas e interrelacionando y compatibilizando con valores y principios que forman la Carta Fundamental.

### **Interpretación de la Corte**

#### **Análisis de los problemas jurídico – constitucionales a ser examinados**

De acuerdo a las interrogantes propuestas (ver supra) esta Corte reflexionará en cuanto al contenido del artículo 379, objeto de interpretación constitucional.

#### **1) ¿Qué es el patrimonio cultural?**

Según la UNESCO (Organización De las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) el patrimonio cultural, en su conjunto, abarca varias grandes categorías: a.- el patrimonio cultural; b.- el patrimonio cultural material; c.- el patrimonio cultural mueble (pinturas, esculturas, monedas, manuscritos, etc.); d.- el patrimonio cultural inmueble (monumentos, sitios arqueológicos, etc.); e.- el patrimonio cultural subacuático (restos de naufragios, ruinas y ciudades sumergidas, etc.); f.- el patrimonio cultural inmaterial (tradiciones orales, artes del espectáculo, rituales, etc.); g.- el patrimonio natural (sitios naturales que revisten aspectos culturales



como los paisajes culturales, las formaciones físicas, biológicas o geológicas, etc.) h.- el patrimonio en situaciones de conflicto armado.<sup>1</sup>

<sup>1</sup><http://portal.unesco.org/culture/es>.

Constituye la herencia ancestral que cuenta la procedencia de una comunidad y la identifica; es el conjunto de creaciones que le distinguen de los demás pueblos y que le da identidad; son los valores espirituales, simbólicos, estéticos, tecnológicos; los bienes materiales que han aportado a la historia de pueblos, pero no solo lo antiguo es patrimonio cultural, lo son todas aquellas creaciones y manifestaciones permanentes que tienen valor artístico, estético, histórico, que va formando un acervo que forma la identidad de un pueblo.

El patrimonio cultural de una nación comprende todos aquellos bienes que son expresiones y testimonios de la creación humana, propias de ese país, que le confiere una identidad determinada; bienes que pueden ser de propiedad pública y estar administrados por las distintas entidades que conforman el Estado o pueden ser de propiedad privada, ya por haber sido heredada, ya por haber sido adquirida por otras formas de adquisición de dominio.

Pueden existir objetos históricos de valor a los que una determinada comunidad les confiere especial significado, tales como los bienes de un héroe local o de personas que han aportado significativamente en alguna manifestación cultural, como grandes educadores, historiadores, artistas, etc., que, en otra localidad pueden carecer de valor; en muchas ocasiones, la sociedad obtiene beneficios culturales de bienes que son de propiedad privada. Se dice que la esencia de los bienes que conforman el patrimonio cultural no es su propiedad, sino su carácter, al menos parcial, de bien público.<sup>2</sup>

**2** Al respecto puede consultarse el artículo Patrimonio cultural: Aspectos Económicos y Políticas de Protección, de Magdalena Krebs y Klaus Schmidt-Hebbel Publicado en Perspectivas en Política, Economía y Gestión, 2 (2): 207-45, Marzo 1999, link [espanol.geocities.com/kolodion/patri\\_asp\\_econom.pdf](http://espanol.geocities.com/kolodion/patri_asp_econom.pdf),

De esta forma, Patrimonio Cultural es el conjunto de las creaciones realizadas por un pueblo a lo largo de su historia, las cuales lo distinguen de los demás y le dan su sentido de identidad, por lo tanto, fundamentan su herencia ancestral, sus valores espirituales, simbólicos, estéticos, tecnológicos y los bienes materiales de épocas distintas que nos precedieron y del presente. Así, el pueblo ecuatoriano posee un riquísimo patrimonio cultural que se remonta a las épocas: prehispánica, pasa por el legado de los 300 años de Colonia y continúa con los logros del período independiente, hasta nuestros días.

2) ¿Es lo mismo patrimonio cultural y patrimonio cultural del Estado?

Del tenor literal de la norma constitucional se advierte que constituyen parte del patrimonio cultural todos los documentos, objetos, colecciones, archivos, bibliotecas y museos que tengan valor histórico, artístico, arqueológico, etnográfico o paleontológico. Es decir, la denominación de bienes culturales patrimoniales deviene de su valor intrínseco y se constituyen automáticamente como tales por su valor histórico, artístico, entre otros.

La diferencia básica entre patrimonio cultural y patrimonio cultural del Estado está en la titularidad y posesión de los bienes que entran en dicha categoría; es decir, son bienes patrimonio cultural del Estado aquellos documentos, objetos, colecciones, archivos, bibliotecas y museos, que tengan valor histórico, artístico, arqueológico, etnográfico o paleontológico y que además están en poder del Estado. Por su parte, aquellos bienes con las características antes descritas y que no están en poder del Estado, constituyen patrimonio cultural, que podría estar en manos de particulares, como el caso que nos ocupa (bienes de propiedad de Salvador Ossa Bianchi, siempre que así sean declarados por la entidad correspondiente y sean inventariados).

**3** El ordenamiento jurídico, si bien preconstitucional, así lo establece. El artículo 4 de la Ley de Patrimonio Cultural atribuye como función del Instituto de Patrimonio Cultural, elaborar el inventario de todos los bienes que constituyen este patrimonio, ya sean propiedad pública o privada. El artículo 7, letra j) prevé la declaración de bienes pertenecientes al patrimonio cultural por parte del Instituto.

Un bien de propiedad particular que sea considerado patrimonio cultural puede pasar a constituir patrimonio cultural del Estado de distintas maneras: mediante donación, mediante expropiación, conforme el ordenamiento jurídico, o mediante compra-venta, pues en tales casos pasa del dominio privado al dominio público, y pasa a sujetarse a las previsiones constitucionales que caracterizan a este importante componente del patrimonio cultural.

Resulta imperativo hacer una acotación adicional. Esta Corte únicamente se limita a interpretar, en el caso *sub judice*, al artículo 379, en relación a la posibilidad de adquisición de bienes culturales patrimoniales por parte del Estado. En esta línea argumentativa, la Corte Constitucional no está llamada a determinar si el Estado está haciendo bien o mal, correcto o incorrecto, el pretender adquirir dichos bienes que están en manos de un particular (Salvador Ossa Bianchi), ni determinar si dichos bienes, Patrimonio Cultural, son o no auténticos y si su titular ejerce la posesión o titularidad de los mismos, legítimamente, pues tales situaciones rebasan las facultades de garante de la Constitución de esta Corte, correspondiendo adoptar tal decisión, de manera responsable y con las seguridades del caso, a la autoridad pertinente. Dada la aparente confusión que existe, es importante establecer si el Estado puede o no puede adquirir bienes que, dadas sus características intrínsecas, son Patrimonio Cultural y que se encuentran en manos de particulares.

### 3) ¿Son o no los bienes del patrimonio cultural inalienables, inembargables e imprescriptibles?

El preámbulo de la Constitución de la República reconoce las raíces milenarias forjadas por hombres y mujeres de distintos pueblos y apela a la sabiduría de todas las culturas que nos enriquecen como sociedad, referencia que constituye el reconocimiento de las bases de nuestra cultura. Como deber primordial del Estado, el artículo 3, numeral 7 establece la protección del patrimonio natural y cultural como uno de los fundamentos de la unidad geográfica e histórica del territorio ecuatoriano, de dimensiones naturales, sociales y culturales, legados de nuestros antepasados y pueblos ancestrales, al que refiere el artículo constitucional número 4. Con base en estos principios fundamentales, en el caso concreto de los bienes culturales, le corresponde al Estado preservar todas aquellas manifestaciones de nuestra identidad cultural, pues a diferencia de los recursos naturales, los bienes del patrimonio cultural no son renovables, por lo que es indispensable asegurar su preservación que, en definitiva, significa la preservación de la identidad cultural e histórica del pueblo ecuatoriano.

Los bienes que conforman el patrimonio cultural de un país requieren ser preservados por el significado y valor que representan en la formación de su identidad cultural, sea en el orden histórico, educativo, científico, estético, etc. En este sentido, el artículo 377 de la Constitución, referido a la cultura, prevé como su finalidad "*fortalecer la identidad nacional, promover la diversidad de las expresiones culturales (...) salvaguardar la memoria social y el patrimonio cultural*". En concordancia con esta norma, el artículo 379, objeto de interpretación, establece aquellos bienes tangibles e intangibles que forman parte del patrimonio cultural y, por tanto, constituyen la base de identidad y memoria individual y colectiva, y responsabiliza al Estado de su salvaguarda, es decir, su cuidado, protección y conservación.

La inalienabilidad, condición que impide la enajenación de bienes; la inembargabilidad, figura por la que un bien no puede ser sujeto de retención por disposición de autoridad competente; y la imprescriptibilidad, calidad por la que un bien no puede perder su valor o efectividad, son principios que se aplican de acuerdo a si los bienes del patrimonio cultural están o no en posesión del Estado. El inciso final del artículo 379 de la Constitución establece dos hipótesis de hecho: 1. Cuando los bienes culturales patrimoniales son de propiedad del Estado (*patrimonio cultural del Estado*), éstos adquieren la calidad de inalienables, inembargables e imprescriptibles; y, 2. Cuando los bienes culturales patrimoniales NO están en manos del Estado (*patrimonio cultural*), éstos pierden tales calidades, pudiendo ser, por tanto, comercializados, porque lo que efectivamente se busca es que este tipo de bienes sean adquiridos por el Estado para la conservación de la memoria e identidad de todos los ecuatorianos y ecuatorianas que, como se ha dicho, constituyen principio del Estado Ecuatoriano.

Cuando el Estado adquiere bienes que constituyen patrimonio cultural, que se encuentran en el dominio de particulares, inmediatamente éstos pasan a formar parte del *patrimonio cultural del Estado*, y bajo dicha categoría no pueden, por ningún motivo, ser objeto de enajenación, embargo o prescripción. En tales circunstancias, dichos bienes deberán ser conservados, preservados, restaurados y exhibidos conforme lo establece la Ley y el Reglamento de Patrimonio Cultural.

Lo óptimo sería que los bienes del patrimonio cultural estén en posesión del Estado, sin embargo, por diferentes procesos históricos y por la falta de políticas públicas que aboguen al respecto, muchos bienes del patrimonio cultural han permanecido en posesión de particulares. Actualmente, las políticas públicas que dirigen la gestión en el ámbito de la cultura, tienen como eje la recuperación del patrimonio cultural y, por lo tanto, la adquisición de los bienes con dichas características a los particulares que los posean.

### 4) ¿Qué significa que el Estado tenga derecho de prelación en la adquisición de los bienes del patrimonio cultural?

La prelación en la adquisición de los bienes del patrimonio cultural, no es sino la preferencia que tiene el Estado para acceder a la propiedad de los bienes culturales patrimoniales con el fin de lograr cumplir su objetivo de preservar y salvaguardar este tipo de bienes. Por tanto, en tales casos, para que proceda la adquisición de determinados bienes, es necesario el análisis previo del origen y autenticidad de las piezas y su justa valoración.

Si se considera que según la Constitución del Ecuador es deber del Estado, entre otros, fortalecer la unidad nacional en la diversidad, asegurar el acceso al buen vivir y proteger el patrimonio cultural del país (artículo 3 num. 3, 5 y 7), es sencillo comprender que el Estado debe manejar y poseer bajo su custodia este tipo de bienes para asegurar a los ciudadanos su derecho a construir y mantener su identidad cultural, a decidir su pertenencia a una o varias comunidades culturales, a conocer la memoria histórica de sus culturas y a acceder a su patrimonio cultural; en definitiva, a garantizar la materialización de una de las dimensiones que componen el *sumak kawsay*.

Pero el derecho de prelación no implica que el Estado tenga la obligación de adquirir bienes catalogados Patrimonio Cultural. Esto necesariamente nos conduce a formularnos una interrogante ¿Qué sucede entonces con aquellos bienes *patrimonio cultural* que el Estado no adquiere? En primer lugar, el Estado, a través del Instituto de Patrimonio Cultural, tiene la obligación de inventariar dichos bienes de propiedad privada. En segundo lugar, el hecho de que dichos bienes sean Patrimonio Cultural, no priva a su propietario de ejercer los derechos de dominio de dicho bien, con las limitaciones establecidas en la Ley de Patrimonio Cultural y su Reglamento.

### 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 período de transición, expide la siguiente:

#### SENTENCIA:

El artículo 379 de la Constitución de la República del Ecuador debe entenderse de la siguiente manera:

1. Los bienes culturales patrimoniales del Estado (en posesión del Estado) son inalienables, inembargables e imprescriptibles; por tanto, no son objeto de comercio.
2. Los bienes culturales patrimoniales (en posesión de particulares y no del Estado) pueden ser comercializados.
3. El Estado puede adquirir bienes culturales patrimoniales de propiedad de particulares por cualquier forma de adquisición legalmente prevista; en todo caso, éste tendrá una posición preferente.
4. En virtud del artículo 25 de las Reglas de Procedimiento, esta Sentencia Interpretativa tendrá efectos *erga omnes* y constituirá jurisprudencia obligatoria.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase".



ANEXO 2

# EXTRACTO: DERECHO A LA PROPIEDAD: Debido Proceso

- 18-VIII-2011 (Sentencia No. 011-11-SEP-CC, Pleno de la Corte Constitucional, R.O. 555-S, 14-X-2011)

- **DERECHO A LA PROPIEDAD: Debido Proceso,**  
*Seguridad Jurídica*

**"I. ANTECEDENTES:** Manuel Ilario González Paqui, mediante acción extraordinaria de protección presentada el 6 de julio del 2009, demandó ante la Corte Constitucional, para el periodo de transición, la impugnación al auto (definitivo) de adjudicación del 8 de enero del 2008, emitido por el Juez (e) Segundo de lo Civil de Loja, Dr. Ramiro Arévalo Malo, dentro del juicio ejecutivo seguido por María Yolanda Jarro Banegas en contra de los señores Milton Amable Tene Quevedo, como deudor principal, y Silvia Ivanova Salinas Eras, como deudora solidaria, juicio signado con el No. 485-2004 dentro de la indicada judicatura.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, con fecha 6 de julio del 2009 a las 18h00, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de sujeto, objeto y acción.

La Sala de Admisión conformada por el Dr. Edgar Zárate, Presidente (e), Dra. Nina Pacari y Dr. Manuel Viteri Olvera, Jueces Constitucionales, reunida el 13 de octubre del 2009 a las 16h57, en ejercicio de su competencia, avoca conocimiento de la causa No. 0480-09-EP. Esta Sala, en aplicación de las normas pertinentes, admitió a trámite la referida acción extraordinaria de protección, ordenando el sorteo correspondiente para su sustanciación.

El 16 de diciembre del 2009 se realizó el sorteo de rigor tal como lo establece el artículo 9 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el periodo de transición; en consecuencia, correspondió el conocimiento de la causa a la Segunda Sala de Sustanciación de la Corte Constitucional, para el periodo de transición. Posteriormente, en sorteo interno, correspondió al Dr. Roberto Bhrunis Lemarie actuar como Juez Constitucional Sustanciador.

## Auto (definitivo) de adjudicación que se impugna

"Loja, ocho de enero del dos mil ocho, las catorce horas cinco minutos.- **VISTOS.-** Avoco conocimiento de la presente causa en mi calidad de Juez Octavo de lo Civil de Loja, encargado del Segundo, según of. 555 DCNJL-JP-JV de fecha 21 de junio del 2007.- Atenta la petición que antecede, una vez que ha causado estado el auto de calificación de posturas, continuando con lo establecido en el Art. 463 del Código de Procedimiento Civil, corresponde la ADJUDICACIÓN DEL BIEN rematado, en la siguiente forma: **PRIMERO:** en consecuencia, siguiendo el orden de preferencia determinado en el auto de calificación, se adjudica a la señora Rocío Eduvix González Cabrera un lote de terreno rural ubicado en la zona de Yantzatza, cantón del mismo nombre, provincia de Zamora Chinchipe, cuyos linderos son los siguientes: Por el norte con el lote de terreno del señor Victoriano Oswaldo Ordóñez, en una extensión de 189,97 metros; Por el Sur con lotes de terreno de la lotización "La Dolorosa", en una extensión de 135 metros; y el señor Melanio Ordóñez en una extensión de 54,66 metros; Por el Este con el lote de terreno de Fidel Fernández, en una extensión de 110,91 metros; y por el Oeste, con el lote de terreno de la lotización "Los Ceibos" en una extensión de 59,52 metros y con la lotización del señor Max Luna en una extensión de 40,80 metros, cuya cabida total es de 20.000 metros cuadrados.- **SEGUNDO.-** La presente adjudicación se la hace por la suma de DIECISIETE MIL DOSCIENTOS VEINTE DÓLARES DE CONTADO.- Por lo anterior se cancela el embargo inscrito con el No. 11 Repertorio 606 Tomo XIV del Registro de Embargos del 25 de mayo del 2006; la prohibición de enajenar inscrita con el No. 20 Repertorio No. 150 de fecha 5 de febrero del dos mil cuatro; y, la prohibición de enajenar inscrita con el No. 17 Repertorio 71 de fecha 23 de enero del 2006; particular que se notificará al Registrador de la Propiedad del cantón Yantzatza, a fin de que tome nota en sus libros respectivos una vez que se haya cumplido con el depósito de los valores ofrecidos de contado, luego del término correspondiente; Hágase saber.- Dr. Ramiro Arévalo, Juez Octavo de lo Civil Encargado del Segundo".



### Argumentos planteados en la demanda

El recurrente considera que la acción extraordinaria de protección es procedente porque el Juez (e) Segundo de lo Civil de Loja, Dr. Ramiro Arévalo Malo, dentro del juicio ejecutivo No. 0485-2004, seguido por María Yolanda Jarro Banegas en contra de los señores Milton Tene Quevedo, como deudor principal, y Silvia Salinas Eras, como deudora solidaria, emitió el auto (definitivo) de adjudicación del 8 de enero del 2008, el cual vulnera sus derechos constitucionales. Ha acreditado con la escritura pública del 6 de julio del 2006 y con el pertinente certificado del registrador de la propiedad del cantón Yantzaza, que es legítimo propietario de un predio rural adquirido a Fidel Fernández y Sara Guamán Lozano, ubicado en el barrio Bolívar, parroquia Yantzaza, provincia de Zamora Chinchipe, cuyos linderos y dimensiones son: por el NORTE: Con propiedad de Manuel Paute Sisalima y Victoriano Ordóñez Aguirre en 600 metros aproximadamente. Por el SUR: Con terrenos de Amable Tene Valdivieso y Clara Valdivieso en 700 metros; Por el ESTE: Con propiedad de herederos del señor Silva en 100 metros; y por el OESTE: una parte con propiedad de Pablo Luna en 50 metros y en otra con terrenos de Amable Tene en 50 metros. Así, -dice el accionante- que su propiedad colinda hacia el OESTE en 50 metros con terrenos del señor Amable Tene, el cual ha tenido en su contra el juicio ejecutivo materia del acto impugnado y que sin remitirse a los certificados de hipotecas y gravámenes, y a las inspecciones realizadas sobre el predio de su vecino, se intente cobrar las acreencias del señor Milton Amable Tene Quevedo, tomándose vía confiscación dos hectáreas de su propiedad. Que el señor Registrador de la Propiedad del cantón Yantzaza, Dr. Julio Moreno Samaniego, advirtió al Juez Segundo de lo Civil de Loja (e), Dr. Ramiro Arévalo Malo, sobre el error existente en la real propiedad del demandado señor Milton Amable Tene, y la imposibilidad de registrar el acta de adjudicación del bien a favor del rematista y la sugerencia de que se tomen los correctivos legales; nada de esto fue atendido por el Juez, quien insistió en sus providencias. Que el Juez Segundo de lo Civil de Loja (e), en el juicio ejecutivo No. 484-04, ha ordenado el embargo y remate del predio del deudor en base a un informe pericial que contraría la norma expresa del artículo 445 del Código de Procedimiento Civil; además, señala el legitimado activo, que el señor Registrador de la Propiedad envió el historial del dominio del bien al Juez Segundo de lo Civil de Loja, con el fin de demostrar que no hubo mala fe de su parte al negarse a su inscripción; no obstante, el juez de la causa, no se cercioró que el bien a embargar era del ejecutado, pues no exigió la presentación del Certificado del Registrador de la Propiedad con los linderos debidamente precisados, es decir, de acuerdo a los requisitos legales, arrogándose así facultades del Registrador de la Propiedad, disponiendo por sí y ante sí los linderos de un inmueble que no estaba en litigio, sino embargado para remate y adjudicación. Considera que la violación a su derecho de propiedad nace cuando el Juez Segundo de lo Civil de Loja (e), atendiendo con diligencia las peticiones de la parte actora, una vez ordenado el embargo y avalúo del bien inmueble, pidió la ampliación del informe pericial realizado por el perito Silvio Jaramillo Carrión, quien el 9 de enero del 2007, incomprensiblemente, detalla linderos irreales, totalmente erróneos y distintos a los que constan en el acta de embargo del 24 de mayo del 2006, diferentes a los que él mismo señaló en su primer informe de fecha 25 de septiembre del 2006, datos erróneos que son recogidos para el proceso de remate y adjudicación. Que el juez no aceptó contradicción alguna y con fecha 8 de enero del 2008, el Juez Segundo (e) de lo Civil de Loja adjudicó el bien inmueble rematado a la oferente señora Rocío Eduvix González Cabrera, con el error sobre la real propiedad del demandado. A las constantes negativas del Registrador de la Propiedad, el propio rematista compareció al proceso y pidió la retención del dinero producto de su oferta, al considerar que el proceso de remate adolecía de formalidades legales para realizarse; sin embargo, el alguacil entregó materialmente el bien rematado. El accionante -dice- que frente a estas situaciones acudió en calidad de tercerista excluyente al proceso sin ser admitido, apeló ante la Sala de lo Civil y Mercantil, Inquilinato y materias residuales de la Corte Provincial de Loja, porque mediante decreto del 26 de septiembre del 2008 a las 08h05, el juez ordenó notificar a los señores alguacil y depositario del cantón Yantzaza para que procedan en forma inmediata a la entrega material del inmueble adjudicado a favor de la "nueva dueña". Que la Corte Provincial de Loja asumió su carencia de competencia para resolver porque el recurrente no era parte ejecutante y que solo pueden concederse recursos al ejecutante y ejecutado. Mediante decreto del 4 de marzo del 2009, el juez referido dispuso la entrega material del inmueble rematado y adjudicado, dándose cumplimiento el día jueves 19 de marzo del 2009 con la intervención de 100 policías armados, a base de fuerza. Dice que a través de estas actuaciones se ha consagrado mediante su indebida forma de administración de justicia un imposible jurídico que le causa un grave daño, al apropiarse indebidamente de su propiedad en una manera idéntica a la confiscación.

### Fundamentos de derecho

Sobre la base de los hechos citados, el accionante considera que los derechos fundamentales vulnerados por la decisión judicial son los determinados en los siguientes artículos de la Constitución de la República del Ecuador: artículo 26 (derecho a la propiedad en todas sus formas); artículo 321 (el Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad); artículo 323 (prohibición de toda forma de confiscación); artículo 76 (derecho al debido proceso); artículo 82 (derechos a la seguridad jurídica); artículo 11 numeral 9 (error judicial); además que se debe respetar lo determinado en los artículos 226, 167, 169 y 426.

### Pretensión

El legitimado activo solicita que se "...declaren y reconozcan que el Auto de 8 de enero del 2008 a las 14h05, emitido por el Dr. Ramiro Arévalo, Juez Octavo de lo Civil de Loja, encargado del Juzgado Segundo no tiene eficacia jurídica alguna, por cuanto ha lesionado profundamente mis derechos y garantías constitucionales a la propiedad, a la seguridad jurídica y a un debido proceso, toda vez que me han denegado justicia y han permitido que sin derecho alguno se me pretenda arrebatar sin título de ninguna especie el predio de mi propiedad ... En subsidio de lo anterior se servirán declarar que el Juez en mención no sólo violó la Constitución, sino también la Ley, dejando a salvo las acciones legales civiles y penales a las que tengo derecho".

### **Contestaciones a la demanda**

Comparece el Dr. Bolívar Ortega Luna, juez temporal del Juzgado Segundo de lo Civil de Loja, en funciones desde el 16 de enero del 2008, quien en lo principal se remite a realizar un sintetizado recuento de todas las actuaciones procesales efectuadas dentro del juicio ejecutivo No. 485-04, en las cuales se encuentra el auto de adjudicación impugnado y que es materia de la presente acción extraordinaria de protección.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **Competencia**

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección, conforme a lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República y los artículos 52, 53 y 54 de las Reglas del Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el periodo de transición. En la especie, de la acción presentada en contra del auto (definitivo) de adjudicación del 8 de enero del 2008, emitido por el Juez Segundo de lo Civil de Loja (e), Dr. Ramiro Arévalo Malo, dentro del juicio ejecutivo No. 0485-2004.

### **Legitimación activa**

El peticionario está legitimado para interponer la presente acción extraordinaria de protección, conforme a lo dispuesto en el artículo 437 de la Constitución de la República que reza: "Los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia (...)". El artículo 439 *ibidem* establece: "las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente", en concordancia con el artículo 54 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el periodo de transición. Cabe distinguir que el sistema constitucional vigente es abierto en el acceso a la justicia constitucional en esta materia.

### **Determinación de problemas jurídicos a resolver**

La Corte Constitucional, para el periodo de transición, actúa de conformidad con las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, vigentes para el presente caso, de acuerdo a la disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Cabe destacar que los efectos de las reglas derogadas por la ley se prorrogan en el presente caso, razón por la cual, se examinará si el auto (definitivo) de adjudicación del 8 de enero del 2008, emitido por el Juez Segundo de lo Civil de Loja (e), Dr. Ramiro Arévalo Malo, dentro del juicio ejecutivo No. 485-2004, vulnera el debido proceso y/o derechos constitucionales; para ello, es indispensable determinar cuáles son las cuestiones constitucionales que se plantean en el proceso remitido a esta Corte.

Realizado un examen exhaustivo de los documentos existentes en el expediente, esta Corte puede determinar con claridad el problema jurídico cuya resolución es necesaria para decidir el caso; esto es:

#### **1. ¿Cuál es la naturaleza jurídica y efectos de la garantía del debido proceso constitucional?**

El objetivo esencial del Estado constitucional de derechos y de justicia social en el marco de la democracia se refleja en el respeto a los derechos fundamentales materiales del individuo y la búsqueda de la paz y la justicia social. La democracia no se justifica a sí misma, sino que se fundamenta como un medio para el respeto de las libertades, la igualdad y de los derechos sociales, a la vez como un dispositivo para la edificación de la paz y la armonía sociales y para encontrar los mecanismos que redunden en la deflación de las desigualdades, de una mejor distribución de la riqueza y de una mayor eficiencia en el mercado<sup>1</sup>.

1. BERNAL Pulido Carlos, El derecho de los derechos, Escritos sobre la aplicación de los Derechos Fundamentales, Universidad Externado de Colombia, 2005, Pág. 336.



La intervención de la Corte Constitucional ciertamente está condicionada a conocer asuntos eminentemente constitucionales; es así que su actuación no *analiza* y tampoco resuelve cuestiones de legalidad, es decir, la acción extraordinaria de protección no debe concebirse como una "nueva instancia judicial. No obstante, esta Corte sí tiene facultad para revisar en forma directa la presunta violación de derechos y normas del debido proceso constitucional y de otros derechos fundamentales garantizados en la Constitución de la República y en instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos.

El derecho fundamental al debido proceso tiene su esencia en la protección de las facultades de las personas para participar en los procedimientos del Estado constitucional democrático. Dicho procedimiento lleva inmersa la facultad para hacer argumentaciones, afirmaciones, aportar pruebas, etc. Por esto, el debido proceso goza de la primacía de derecho fundamental, porque se erige en un mecanismo para la protección de otros derechos fundamentales en el Estado. El respeto al debido proceso garantiza, en democracia, el respeto a la libertad, la igualdad, los derechos políticos o de participación y los derechos sociales<sup>2</sup>.

## 2. *Ibíd*em Pág. 337.

La Corte Constitucional de Colombia ha reconocido que: "el derecho al debido proceso (...) comprende una serie de garantías con las cuales se busca sujetar a las reglas mínimas sustantivas y procedimentales el desarrollo de las actuaciones adelantadas por las autoridades en el ámbito judicial y administrativo, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas vinculadas (...) toda vez que salvaguarda la primacía del principio de legalidad e igualdad, así como realiza efectivamente el derecho de acceso a la administración de justicia, sustento básico y esencial de una sociedad democrática"<sup>3</sup>. Bajo estos preceptos, se determina que el debido proceso se convierte en un dispositivo para garantizar la sujeción de las autoridades al sistema de reglas señalado por el Estado constitucional, es decir, que no se circunscribe a la protección de un derecho *estricto sensu*, sino al conjunto de principios que sirvieron de fundamento.

## 3. Corte Constitucional de Colombia, C-383-2000.

El debido proceso, como derecho fundamental, tiene una extensión del derecho de defensa destinado a "proteger a las personas contra abusos y desviaciones de las autoridades que adopten y puedan afectar injustamente los derechos e intereses legítimos de aquellas"<sup>4</sup>. En este sentido "es claro que el debido proceso constituye un límite material al posible ejercicio abusivo de las autoridades estatales"<sup>5</sup>. El respeto y garantía al debido proceso es un presupuesto indefectible para garantizar el cumplimiento seguro de los fines del Estado, contenidos en el ordenamiento jurídico, y también para garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes sustanciales, con énfasis en aquellos que constan en la Constitución de la República<sup>6</sup>.

## 4. *Ibíd*em, Sentencia 214-1994

## 5. *Ibíd*em C-383-2000.

## 6. BERNAL Pulido Carlos, El derecho de los derechos, Escritos sobre la aplicación de los Derechos Fundamentales, Universidad Externado de Colombia, 2005, Pág. 353

En el caso *sub judice*, el accionante, a través de la acción extraordinaria de protección, pretende dejar sin efecto el auto definitivo de adjudicación, emitido por el Dr. Ramiro Arévalo, Juez Segundo de lo Civil de Loja (e), dentro del juicio ejecutivo No. 485-2004 (fj. 184 del proceso civil), debido a que -considera- estas actuaciones procesales le causan perjuicios y esencialmente violentan sus derechos fundamentales. Es importante pronunciar que el debido proceso es el fundamento de la validez procesal, y que la violación de sus garantías infringe peligrosamente la seguridad jurídica y los derechos de las personas dentro de un determinado proceso. Las normas del debido proceso son los parámetros que avalan en los procedimientos -judiciales en particular- el respeto y garantía de los derechos constitucionales. En este sentido, la acción extraordinaria de protección cumple un rol paradigmático, ya que a través de esta puede revisarse si en una sentencia o auto definitivo han sido o no vulnerados derechos fundamentales, en especial, al debido proceso, cuya garantía se orienta a fortalecer la adecuación y eficacia del sistema procesal.

Luego de la revisión de los actos procesales y de las actuaciones del señor Dr. Ramiro Arévalo, Juez Segundo de lo Civil de Loja (e), dentro del juicio ejecutivo No. 485-2004, se evidencian las contradicciones y graves consecuencias que ha generado el auto impugnado *supra*, porque ha transgredido las normas sustantivas y adjetivas civiles y con ello la normativa constitucional e internacional de protección de los derechos humanos que garantizan los derechos a la

propiedad, al debido proceso y a la seguridad jurídica. Aquello queda demostrado con la arbitraria actuación del juez *supra*, quien procede a rematar y entregar un bien inmueble con linderaciones y superficies (fs. 217 y 218 del proceso civil) ausentes y diferentes a las del acta de embargo (fj. 56 del proceso civil), la cual vulnera derechos constitucionales, al no contemplar la individualización exacta del inmueble de propiedad de los demandados previo al remate, convirtiéndose en el punto de partida para la vulneración de los derechos acusados. De esta forma se convierte en un imposible jurídico y legal que se embargue y remate algo que carece de singularización, lo que conexasmente genera problemas e incertidumbres, inclusive a la persona adjudicataria que desconoce las reales dimensiones de lo que va a ser su propiedad para su uso y goce en forma legal. Estas incongruencias jurídicas quedan consolidadas, por una parte, con la negativa en primera instancia del Registrador de la Propiedad del cantón Yantzaza, al registrar el auto de remate impugnado, por las falencias antes anotadas, pero que finalmente por conminación judicial tuvo que ejecutarlo (fs. 169, 220, 227, 237 y 239 del proceso civil); por otra, la petición realizada por la rematista y adjudicataria de que se retengan sus valores económicos depositados para el remate, al percatarse de las ilegalidades que se estaban cometiendo en el proceso judicial *supra* (fj. 207 del proceso civil); y finalmente, en este juicio como tercero perjudicado, el accionante interpuso el recurso de apelación del decreto del 26 de septiembre de 2008, el cual fue aceptado y elevado al superior, esto es, a la Corte Provincial de Justicia, Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de Loja, la que estableció que esta: "(...) carece de competencia para conocer y resolver el recurso de apelación y adhesión por haber sido interpuestos ilegalmente y concedidos indebidamente (...)", lo cual determinó que este se convierta en auto definitivo (fs. 269, 270, 271, 285 y 290). De aquello se colige que el señor juez *supra* a través de su decisión (auto impugnado) no ha resuelto en Derecho y tampoco ha dado solución a la acción civil propuesta, sino que ha creado inconvenientes e inseguridades jurídicas en las partes.

Queda demostrado que las actuaciones judiciales, cuyo resultado es el auto definitivo de adjudicación, emitido por el Dr. Ramiro Arévalo, Juez Segundo de lo Civil de Loja (e), dentro del juicio ejecutivo No. 485-2004, vulneró los derechos al debido proceso, la seguridad jurídica, e inclusive afectó el derecho a la propiedad del accionante señor Manuel Ilario González Paqui.

## 2. ¿Cuál es la naturaleza jurídica y efectos de la garantía del derecho a la propiedad?

El derecho de propiedad privada es un derecho complejo que abarca potencialmente otros derechos. No obstante, el derecho de propiedad debe contener, al menos, el derecho exclusivo del uso de algo por parte de alguien<sup>7</sup>, es decir, a conservar su propiedad, a que no sea destruida, apropiada o confiscada, y de esta forma pueda tener su libre disponibilidad.

## 7. RIVERA López Eduardo; Presupuestos Morales del Liberalismo; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales BOE; Madrid; 1997; Pág. 37.

El derecho a la propiedad es aquel que tiene cualquier persona respecto de las cosas sobre las cuales ejerce su dominio, sean estas materiales e inmateriales<sup>7</sup>. Por otra parte, la propiedad privada tiene su legitimación, en último de los casos, como instrumento al servicio del crecimiento, la producción y la distribución económicos<sup>9</sup>, lo cual encuentra garantía en lo dispuesto en el numeral 26 del artículo 66 de la Constitución de la República.

## 8. FACORRO, Susana y VITTADINI Andrés; Dogmática Constitucional; Abeledo-Perrot; Buenos Aires; 1999, Pág. 91.

## 9. ILLESCAS, Rafael; Los Derechos de Propiedad; en Derechos y Libertades; Revista del Instituto Bartolomé de las Casas No. 6; Febrero 1998; Pág. 101.

Dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el derecho a la propiedad -regido por el Pacto de San José- garantiza el libre ejercicio de los atributos de ésta, asimilados como el derecho de disponer de bienes en cualquier forma legal, poseerlos, usarlos e impedir que cualquier persona interfiera en el goce de ese derecho. El derecho a la propiedad comprende todos los derechos patrimoniales de una persona, esto es, sobre los bienes materiales y también de los bienes inmateriales susceptibles de valor<sup>10</sup>

## 10. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú; Sentencia de 24 de septiembre de 1999.

En el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la propiedad goza de protección y garantía. La Declaración, en su artículo 1 reza: "1. Toda persona tiene derecho a la propiedad individual y colectivamente. 2. Nadie

será privado arbitrariamente de su propiedad". Por su parte, el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de "San José", dice: "1. Toda persona tiene derecho al uso y goce 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 de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley (...)".

Bajo estos parámetros, esta Corte debe valorar el efecto causado con el auto emitido e impugnado del señor Juez Segundo (encargado) de lo Civil de Loja, el cual, determinadamente, emerge del acta de embargo practicada en el proceso ejecutivo, y cuáles son las consecuencias fácticas y jurídicas que trajo consigo esta actuación judicial. De conformidad con las consideraciones *supra*, esta Corte asume que ha quedado fehacientemente demostrada la violación al derecho de propiedad del accionante González Paqui, ya que al no ser parte del proceso judicial, se ha interferido radicalmente su derecho legítimo al uso y goce de una parte de la totalidad de su bien inmueble, ilegal e injurídicamente rematado y entregado a la rematista, evidenciándose vulneraciones a sus derechos fundamentales, lo que cual genera graves perjuicios materiales e inmateriales en la persona del accionante, en particular por la forma como fue despojado de su propiedad. Pero las actuaciones judiciales impugnadas por el accionante no solo que vulneran o atentan contra el derecho a la propiedad, sino que violan el principio de la seguridad jurídica, asimilada como "(...) algo valioso que aporta al mejoramiento o al perfeccionamiento del derecho desde su especificidad, pero ella no funciona ni puede existir independientemente de la justicia sino como complementaria, adscripta o anexa a la justicia"<sup>1</sup>; y que a su vez se constituye en el mecanismo jurídico cuyo desarrollo beneficia para la evolución de un fortalecido derecho al servicio del hombre y de la sociedad en general. A través de las acciones procedimentales realizadas por el señor Juez Segundo (encargado) de lo Civil de Loja se soslayó la eficacia que representa la seguridad jurídica, en tanto "(...) valor procedimental que pretende crear las condiciones mínimas para la existencia de la libertad moral, a través de una libertad de elección, garantizada frente al temor y a la violencia de los demás. (...) contribuye y colabora a fortalecer, (...) a la libertad social fundamento directo de los derechos humanos, con procedimientos y reglas formales que apoyan la posibilidad de que todos, sin desconfianza en el otro ni en el poder, puedan crear un clima social proclive a esa libertad, y legítima pretensiones del individuo en forma de derechos subjetivos, libertades, potestades o inmunidades"<sup>2</sup>.

11. VIGO, Rodolfo; Los Derechos de Propiedad; en Derechos y Libertades; Revista del Instituto Bartolomé de las Casas No. 6; Febrero 1998; Pág. 500.

12. PECES-BARBA, Gregorio; Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General; Universidad Carlos III de Madrid; Madrid; 1999; Pág. 246.

Con las argumentaciones emitidas, se colige que las actuaciones del señor Juez Segundo de lo Civil de Loja (e), que concluyen con la emisión del auto (definitivo) de adjudicación de fecha 8 de enero del 2008, dentro del juicio ejecutivo signado con el No. 485-2005, vulneran los derechos a la propiedad, al debido proceso y a la seguridad jurídica, los cuales se encuentran protegidos en la normativa legal, constitucional y de instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos.

### III DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, expide la siguiente:

#### SENTENCIA

1. Se declara la vulneración de los derechos constitucionales a la propiedad, al debido proceso y a la seguridad jurídica
2. Se acepta la acción extraordinaria de protección; en consecuencia, se deja sin efecto y sin eficacia jurídica alguna, tanto el auto del 8 de enero del 2008 a las 14h05, emitido por el Dr. Ramiro Arévalo Malo, Juez Octavo de lo Civil de Loja, encargado del Juzgado Segundo, como todo lo actuado a partir del acta de embargo realizada con fecha 24 de mayo del 2006, dentro del juicio ejecutivo signado con el No. 0485-2004.
3. Para el efecto, se dispone lo siguiente:

Que se proceda a realizar el correspondiente plano de ubicación e individualización con linderos y dimensiones de la propiedad de los demandados, previo a cualquier procedimiento legal o judicial, a fin de evitar la afectación del derecho constitucional a la propiedad sobre predios colindantes o de terceras personas, como ha ocurrido en el presente caso.



4. Se dispone devolver el expediente a fin de que previo sorteo de ley, otro Juez de lo Civil de Loja, conozca y continúe con la sustanciación de la causa.

5. Notifíquese, publíquese y cúmplase."



# REGISTRO OFICIAL

## ORGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

Administración del Sr. Ec. Rafael Correa Delgado  
Presidente Constitucional de la República

Año I -- Quito, viernes 21 de junio del 2013 -- N° 003

**ING. HUGO ENRIQUE DEL POZO BARREZUETA**  
**DIRECTOR**

Quito: Avenida 12 de Octubre N 16-90 y Pasaje Nicolás Jiménez  
Dirección: Telf. 2901 - 629 -- Oficinas centrales y ventas: Telf. 2234 - 540  
Distribución (Almacén): 2430 - 110 -- Mañosca N° 201 y Av. 10 de Agosto  
Sucursal Guayaquil: Malecón N° 1606 y Av. 10 de Agosto - Telf. 2527 - 107

Impreso en Editora Nacional

Al servicio del país desde el 1° de julio de 1895



**CORTE**  
**CONSTITUCIONAL**

**GACETA**  
**CONSTITUCIONAL**  
**N° 003**

**SENTENCIAS**

Págs.	Págs.
<b>CORTE CONSTITUCIONAL:</b>	<b>DICTAMEN:</b>
0213-12-SEP-CC Niégase la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Julio César Recalde Fierro y otra ..... 2	012-13-DTI-CC Declárase que el Convenio No. 189 de la OIT sobre el "Trabajo Decente para las trabajadoras y los trabajadores Domésticos, 2011", requiere del dictamen de constitucionalidad previo y vinculante antes de su aprobación por parte de la Asamblea Nacional ..... 77
004-13-SAN-CC Acéptase parcialmente la acción planteada por el señor Claudio Demetrio Masabanda Espín ..... 12	
013-13-SEP-CC Niégase la acción extraordinaria de protección planteada por la señora Lorena Fernanda Guerrero Aguilar ..... 24	
014-13-SEP-CC Acéptase la acción extraordinaria de protección propuesta por la señora Ruth Astudillo Ferrand apoderada general del Capitán de Policía Guillermo Gómezjurado Astudillo ..... 29	
017-13-SEP-CC Niégase la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Mario Perrone Delgado y otros ..... 35	
018-13-SEP-CC Niégase la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Carlos Ernesto Villacís Sánchez ..... 38	
020-13-SEP-CC Acéptase la acción extraordinaria de protección planteada por el doctor Galo Chiriboga Zambrano, Fiscal General del Estado ..... 42	
028-13-SCN-CC Niégase la consulta de norma planteada por el doctor Merck Benavides Benalcázar y otros ..... 50	
029-13-SCN-CC Niégase la consulta de constitucionalidad planteada por la doctora Janeth Chauvin Valencia, Jueza de la Unidad Primera de Contravenciones del cantón Quito ..... 53	
030-13-SCN-CC Niégase la consulta de norma presentada por el doctor Carlos Ramírez Romero, Presidente de la Corte Nacional de Justicia ..... 57	
031-13-SCN-CC Niégase la consulta de norma planteada por el Juez Tercero adjunto del Trabajo de Pichincha ..... 64	
032-13-SCN-CC Niégase la consulta de norma planteada por el señor Juan Diego Mosquera Pesantes ..... 68	
033-13-SCN-CC Niégase la consulta de norma planteada por el abogado Fabián Antón Zambrano, Presidente del Tribunal Cuarto de Garantías Penales de Manabí ..... 72	
	Quito, D. M., 17 de mayo del 2012
	<b>SENTENCIA N.º 0213-12-SEP-CC</b>
	<b>CASO N.º 0415-11-EP</b>
	<b>CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN</b>
	Juez constitucional sustanciador: Dr. Manuel Viteri Olvera MSc.
	<b>I. ANTECEDENTES</b>
	<b>Resumen de Admisibilidad</b>
	Julio Cesar Recalde Fierro y Laura Rebeca Recalde Borja, por sus propios derechos, comparecen amparados en lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, y artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional e interponen acción extraordinaria en contra de la sentencia de 26 de abril del 2010, a las 09h45, y otros actos procesales previos, dictados por el Juzgado Noveno de lo Civil de Bolívar – con sede en el cantón Caluma, dentro del juicio de nulidad de escritura N.º 100-2009, seguido en contra suya, del Notario Décimo Sexto del cantón Quito, y de la Registradora de la Propiedad del cantón Caluma, provincia de Bolívar, por parte de la señora Carmita Miriam Rivadeneira Ilves, en su calidad de mandataria de los señores Carlos Enrique, María José y Jonathan Javier Rivadeneira Aguay.
	De conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, a fojas 4 la secretaria general (E), certifica que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción, y en consecuencia, la solicitud no contraviene la norma citada.



Anexo 3.

acudir al argumento de que el escrito es "impertinente" o que ha "perdido competencia". La justicia constitucional debe orientar a los operadores de la justicia ordinaria a cumplir con sus obligaciones constitucionales, toda vez que, encontrándose un escrito presentado dentro del trámite procesal en la judicatura, ésta debe necesariamente proceder a su revisión, en cuanto a la falta de notificación alegada a efectos de una eventual corrección como "garantes primarios"; puesto que dentro del sistema procesal éste máximo órgano de justicia constitucional asume su calidad de "garante extraordinario".

Conviene precisar que la garantía del debido proceso consolida a su vez la seguridad jurídica que constituye el elemento esencial y patrimonio común de la cultura del Estado de derechos y justicia, garantiza la sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución y la ley, es la confiabilidad en el orden jurídico, la certeza sobre el derecho escrito y vigente, el reconocimiento y la previsión de la situación jurídica.

De las puntualizaciones o razones expuestas, considero que: los legitimados activos quedaron en la indefensión, lo que pone en evidencia que el fallo del Juez Noveno de lo Civil de Bolívar, y los consiguientes autos y providencia, emitidas por dicho Juez, (caso No. 100-2009), ha vulnerado los derechos constitucionales previstos en los artículos 75, 76. 1 y 7 letra l) y 82 de la Constitución de la República, toda vez que, el órgano jurisdiccional *prima facie*, inobservó las disposiciones en vigor ya citadas.

En mérito de lo expuesto, es mi criterio que se debe aceptar la acción extraordinaria de protección planteada por Julio César Recalde Fierro y Laura Rebeca Recalde Borja, que impugna la sentencia emitida el 26 de abril de 2010, materia de esta acción; y consecuentemente retrotraer las acciones jurisdiccionales al momento en el que se generó las violaciones constitucionales.

f.) Dr. Patricio Herrera Betancourt, JUEZ CONSTITUCIONAL.

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a junio 13 de 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CAUSA 0415-11-EP**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el doctor Edgar Zárate Zárate, Presidente (e) de la Corte Constitucional, el día jueves 19 de julio de dos mil doce.- Lo certifico.

f.) Dra. Marcia Ramos Benalcázar, SECRETARIA GENERAL.

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a junio 13 de 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO N.º 0415-11-EP**

**PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.** Quito, D. M., 23 de mayo de 2013 a las 12h45. **VISTOS.-** Agréguese al proceso el escrito de aclaración y ampliación presentado por los señores Julio Recalde Fierro y Laura

Rebeca Recalde Borja, por sus propios derechos, el 25 de julio de 2012, dentro de la acción extraordinaria de protección N.º 0415-11-EP, la misma que fue resuelta por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante la sentencia N.º 0213-12-SEP-CC del 17 de mayo de 2012. En lo principal, se procede a realizar las siguientes **CONSIDERACIONES:** PRIMERA.- El Pleno de la Corte Constitucional es competente para atender el recurso horizontal interpuesto, de conformidad con lo previsto en el artículo 29 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional y la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En el presente caso, la Corte Constitucional verifica que el recurso ha sido presentado por una de las partes procesales dentro del término correspondiente. SEGUNDA.- Los peticionarios en su escrito y en su parte pertinente solicitan: "(...) Que se sirva aclarar y ampliar la H. Corte Constitucional, si es permitido actuar a cualquier persona con poder especial a nombre de otros en juicios sin respetar lo que establece el artículos 40 Código de Procedimiento Civil y 49 de la ley de Federación de Abogados. No estamos frente a una falta de legítimo contradictor. Que se sirva aclara(r) y ampliar si no se ha violado el debido proceso cuando hemos interpuesto un escrito pidiendo la nulidad, escrito que fue rechazado, mediante auto dictado el 06 de abril del 2010, a las 09h45, es decir se rechazó diciendo que no era de su responsabilidad si no del Juez encargado, me pregunto se me respetó el derecho a la legítima defensa y al debido proceso, o se me dejó en la indefensión. Violando lo que establece el artículo 76 numeral 1 y 7 de la Constitución Política del Estado". TERCERA.- Al respecto, la Corte Constitucional hace énfasis en que las solicitudes de aclaración tienen procedencia cuando del contenido de la sentencia o resolución se desprendan puntos oscuros que dificulten su comprensión, en tanto, que la ampliación tiene lugar cuando en ella no se hubieren resuelto todos los puntos sometidos a consideración de la Corte. En el caso *sub judice*, mediante la solicitud de aclaración y ampliación dirigida en contra de la sentencia N.º 0213-12-SEP-CC del 17 de mayo de 2012, dentro del caso N.º 0415-11-EP, dictada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, se pretende que mediante este recurso horizontal se cambie o altere la sentencia impugnada. Se debe enfatizar que del texto de la sentencia se desprende que no cabe ampliación o aclaración alguna, porque no se evidencia ninguna obscuridad para su entendimiento y menos que existan puntos que no se hayan resuelto en la misma, es decir, la sentencia recurrida es clara y completa porque se realiza el correspondiente análisis, se somete a los fundamentos de derecho constitucional consignados en la integralidad de su texto y se sujeta a un todo orgánico y conexo entre sus respectivas partes. En tal virtud, se niega el pedido de aclaración y ampliación formulado y se ordena que se esté a lo dispuesto en la sentencia N.º 0213-12-SEP-CC del 17 de mayo de 2012. **NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.**

f.) Patricio Pazmiño Freire, PRESIDENTE.

f.) Jaime Pozo Chamorro, SECRETARIO GENERAL.

**Razón:** Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio

Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del juez Marcelo Jaramillo Villa y las juezas Wendy Molina Andrade y Tatiana Ordeñana Sierra, en sesión extraordinaria del 23 de mayo de 2013. Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, SECRETARIO GENERAL.

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a junio 13 de 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

*Caso vulneración  
derecho a la propiedad  
por parte de vehículo no entregado*

Quito, D. M., 13 de junio del 2013

**SENTENCIA N.º 004-13-SAN-CC**

**CASO N.º 0015-10-AN**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de la admisibilidad**

La presente acción por incumplimiento es presentada por el señor Claudio Demetrio Masabanda Espín, por sus propios derechos, el 4 de marzo de 2010, en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores, por incumplir lo dispuesto en los artículos 60 y 65 del Convenio entre Ecuador y Colombia sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves, publicado en el Registro Oficial N.º 83 del 9 de diciembre de 1992, y artículo 64 de la Ley Orgánica de Servicio Exterior.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 4 de marzo de 2010, certificó que en referencia a la acción N.º 0015-10-AN, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión, mediante providencia del 13 de abril de 2010, resolvió admitir a trámite la presente acción, por reunir los requisitos de admisibilidad y procedencia.

En virtud de lo dispuesto en la Transitoria Octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 81 y Disposición Transitoria Cuarta del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el secretario general remitió al juez Antonio Gagliardo Loor, mediante memorando N.º 022-CCE-SG-SUS-2012, los casos sorteados por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión del 11 de diciembre de 2012, entre los cuales se encuentra el presente caso, para su conocimiento.

Mediante providencia del 24 de abril del 2013 a las 11:05, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa, haciéndose conocer a las partes procesales la recepción del proceso.

**De la demanda y sus argumentos**

El señor Claudio Demetrio Masabanda Espín informa a esta Corte que compareció el 17 de noviembre de 2009, ante el Consulado del Ecuador en Ipiales, Colombia, portando los documentos que acreditan la propiedad del vehículo marca Mazda, color Champán, tipo pick up, modelo B2600I, cabina simple, año 1997, motor GG6202737, placas PSZ-166, matriculado en la provincia de Pichincha, con la finalidad de solicitar la devolución del referido vehículo. Sin embargo, conforme lo menciona el peticionario, frente a su solicitud, el señor Ángel Naranjo Gallegos, encargado de las funciones consulares del Ecuador en Ipiales, le indicó que debía realizar su pedido a la Fiscalía Novena de Colombia.

Una vez realizados los trámites pertinentes, afirma que el fiscal noveno de Colombia, ordenó mediante oficio N.º 437 del 18 de noviembre de 2008, a la doctora Angélica Becerra Erazo, administradora de Bienes de la Fiscalía, entregue el vehículo por haber sido autorizado por el cónsul del Ecuador. La doctora Becerra, en atención al oficio referido, mediante oficio N.º AB-746 del 18 de noviembre de 2009, señaló que no es posible atender tal solicitud, puesto que “mediante oficio 3-5-244-CEI/2008, de 11 de agosto de 2008, el Cónsul del Ecuador Ángel Naranjo Gallegos, ordena la entrega del vehículo en mención al señor Wilson Fernando Carrión Montes de Oca”.

El trámite referido en líneas anteriores, conforme consta en el escrito de la demanda, tiene como antecedentes los siguientes hechos: el legitimado activo en la presente causa era propietario desde el año 2006, por compra venta realizada a su cuñada, señora Mary Lucila Arguello Moreta, del vehículo referido, hasta que en el mes de enero de 2009 fue incautado por la INTERPOL - Ecuador, aduciendo que era clonado, informándole que existía un vehículo que fue recuperado en la ciudad de Pasto, República de Colombia, y que dicho automotor le pertenecía, y por tanto, debía realizar los trámites de recuperación del mismo ante el Consulado de Ecuador en Ipiales.

Efectivamente, el vehículo de la referencia fue puesto a disposición del cónsul del Ecuador en Ipiales, por parte de la Fiscalía Novena Seccional de Pasto, Colombia, mediante oficio N.º 127 del 10 de marzo de 2008, en cumplimiento de la Resolución del 29 de febrero del mismo año, que en la parte pertinente señala:

“Por parte del señor Fernando Carrión, se aportó documentación relacionada con el vehículo automotor cuya entrega solicita, esta corresponde a la camioneta marca Mazda, color Champán, tipo pick up, modelo B2600I, cabina simple, año de Fab. 1997, motor G6202737, chasis UFYOM4M30000194, identificado con placa PSZ, de la República del Ecuador, matriculado con formulario 561193 de 19 de octubre de 2006, a nombre de MASABANDA ESPÍN CLAUDIO DEMETRIO, con cédula 1707803852, residente en Chile OE 674 y Cuenca, de la ciudad de Quito...”.

Así, la Fiscalía de Pasto, luego del estudio técnico respectivo, concluyó que la serie de chasis y de motor son originales de fábrica, y que el señor Masabanda Espín no ha comercializado el referido automotor, resolviendo dejar a

disposición del cónsul del Ecuador en Ipiales, el vehículo retenido, y dispuso desechar negativamente la petición de entrega del vehículo, solicitada por el señor Fernando Carrión a nombre del señor William Andrade.

Frente a tales hechos, el compareciente señala que jamás le fue entregado el vehículo, puesto que el cónsul del Ecuador en Ipiales ordenó la entrega del mismo al señor Wilson Fernando Carrión Montes de Oca a nombre del señor William Andrade Ibarra, a quien la Fiscalía de Colombia negó la devolución.

Señala que mediante oficio del 5 de enero de 2012, fundamentado en el artículo 66 numeral 23 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 321 ibídem, el artículo 60 del Convenio de Tránsito entre Ecuador y Colombia, publicado en el Registro Oficial N.º 83 del 9 de diciembre de 1992, y artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado, solicitó que se ordene al cónsul del Ecuador en Ipiales la entrega del vehículo de su propiedad, conforme los documentos que en copias notariadas y apostilladas adjuntó en su oportunidad.

No obstante, considera el compareciente que pese a que su pedido fue legalmente fundamentado, y al ser el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de Ecuador el único responsable de la correcta aplicación del Convenio de Tránsito entre Ecuador y Colombia, hasta la presente fecha el ente obligado no ha cumplido ni contestado su pedido, así como tampoco ha realizado gestiones tendientes a recuperar el vehículo para entregarlo o resarcir el perjuicio que le ha ocasionado la negligencia del encargado de las funciones consulares, señor Ángel Naranjo Gallegos.

#### **Pretensión concreta**

Por lo expuesto, solicita que el Ministerio de Relaciones Exteriores cumpla con la obligación de entregarle el vehículo descrito anteriormente, en cumplimiento al Convenio de Tránsito entre Ecuador y Colombia, publicado en el Registro Oficial N.º 83 del 9 de diciembre de 1992, por que lo ampara la lógica, la razón y el derecho, al ser propietario del vehículo, derecho de propiedad que está garantizado en el artículo 66 numeral 26 de la Constitución.

Adicionalmente, requiere que se ordene al Ministerio de Relaciones Exteriores que proceda a la reparación integral por el daño material e inmaterial causado, la compensación por la pérdida y detrimento de sus ingresos en razón de que la camioneta de su propiedad le permitía ganarse el sustento de su familia, desde la fecha en que su vehículo fue incautado hasta la presente fecha, debiendo además considerar en este rubro, los gastos de movilización efectuados con motivo del viaje a Colombia, para realizar los trámites de recuperación del vehículo, por lo que solicita que se determine la reparación económica correspondiente.

#### **CONTESTACIÓN DEL ACCIONADO**

El 26 de mayo de 2010 compareció el economista Ricardo Patiño Aroca, en calidad de ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, y en consideración a la acción por incumplimiento planteada señala en lo principal lo siguiente:

Que se reproduzca y se tenga como prueba de parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, todo cuanto de autos le fuera favorable, expresamente la contestación a la demanda realizada por la doctora María Auxiliadora Mosquera en la audiencia pública, que tuvo lugar el 13 de mayo de 2012.

Impugna las pruebas que presente o llegue a presentar el accionante por ilegales, indebidamente actuadas y ajenas a la litis.

Que el accionante presente las pruebas que sustentan su pretensión para una indebida reparación y compensación económica por supuestos daños causados por la Cancillería por la pérdida del vehículo, considerando el hecho de que se encontraba haciendo uso de un vehículo presumiblemente clonado hasta enero de 2009, fecha en que dicho vehículo fue incautado por personal de la INTERPOL.

Igualmente, que se reproduzca y se tenga como prueba a favor del Estado ecuatoriano, la solicitud de devolución del vehículo materia de la acción, presentada en el Consulado del Ecuador en Ipiales el 7 de noviembre de 2009, en la parte que indica que "el 14 de enero de 2009, cuando el vehículo se encontraba estacionado en mi domicilio llegaron personas de Interpol e incautaron el automotor aduciendo que tenían orden judicial por cuanto era un carro clonado y que el vehículo original, que me pertenece se encuentra detenido en el parqueadero de la Fiscalía Novena de Pasto en la República de Colombia", es decir que en enero de 2009 tuvo conocimiento de que su vehículo estuvo localizado en Colombia y no fue sino en noviembre de 2009, después de 10 meses, en que presenta dicha solicitud de devolución, lo cual dista mucho de lo aseverado en su demanda dice habersele causado un daño material e inmaterial en detrimento de sus ingresos en razón de que la camioneta le permitía ganarse la vida.

Que se reproduzca y que se tenga como prueba a favor del Ministerio de Relaciones Exteriores, las actuaciones efectuadas por la Cancillería, contenidas en la documentación que en 34 fojas certificadas se acompaña, en la que se comprueba fehacientemente que la Cartera de Estado ha procurado desde un inicio establecer ante las autoridades competentes ecuatorianas y colombianas, la legalidad del vehículo, objeto de esta acción, así como determinar al propietario del mismo, a efectos de proceder con su devolución, lo que contradice con lo afirmado por el accionante, quien manifiesta en su demanda que la Cancillería no ha realizado gestiones tendientes a recuperar el vehículo o entregarlo.

Que se reproduzca y se tenga como prueba a favor del Estado ecuatoriano la documentación presuntamente falsificada, que en 7 fojas útiles se acompaña, misma que se adjuntó al pedido de devolución del vehículo efectuado por el señor Fernando Carrión, apoderado del señor William Andrade Ibarra, presentado ante el encargado de Funciones Consulares del Ecuador en Ipiales; documentación que habría inducido al funcionario consular a entregar el precitado vehículo al señor Fernando Carrión.

Que se señale día y hora para que rinda su testimonio el señor Ángel Plutarco Naranjo Gallegos, quien actuaba como encargado de funciones consulares del Ecuador en Ipiales, al momento de la entrega del vehículo, conforme el pliego de preguntas que se presentara en la misma diligencia.



Que se oficie al actual encargado de funciones consulares del Ecuador en Ipiales, señor Pablo Núñez, a fin de que mediante informe jurado, indique las actuaciones realizadas por esa oficina consular, tendientes a la búsqueda y localización del referido vehículo.

Que se oficie en legal y debida forma al director nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, a fin de que informe y certifique si el vehículo marca Mazda, color champan, año 1997, tipo pick up, clase camioneta, placas PSZ-166, es de propiedad del señor Claudio Demetrio Masabanda Espín.

Hace suyos los escritos de prueba que presente o llegare a presentar el procurador general del Estado o su delegado.

Alega ilegitimidad de personería pasiva, pues la pretendida acción por incumplimiento, en el supuesto caso no consentido de haberla, correspondería seguirla al funcionario que actuó como encargado de funciones consulares del Ecuador en Ipiales de la época, y no al ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, elemento sustancial de esta acción.

Impugna y redarguye la prueba que presente o llegare a presentar el actor por impertinente, inoportuna e indebidamente actuada.

Tacha de falsos y parcializados a los testigos que presente o llegare a presentar la parte actora.

#### Procurador General del Estado

El doctor Néstor Arboleda Terán, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, comparece y manifiesta:

El accionante reclama por la supuesta falta de gestión tendiente a recuperar su vehículo puesto a las órdenes del cónsul del Ecuador en Ipiales por la Fiscalía Novena de Pasto Colombia, y acusa de negligencia a dicho cónsul, que en caso de haber lugar, debía demandarse en la justicia penal, en la vía administrativa o en la contencioso administrativa.

En cuanto a la legitimación pasiva, la presente demanda por incumplimiento no se ha dirigido contra una autoridad o funcionario renuente a cumplir una norma. La presente demanda ha sido planteada contra el ministro de Relaciones Exteriores, que ha ejercido las competencias establecidas en la Constitución y la Ley y no ha dejado de cumplir sus obligaciones. Incluso señala que la autoridad no ha recibido reclamo alguno en el orden administrativo tendiente a establecer responsabilidades del funcionario consular.

Afirma que las eventuales responsabilidades en torno a la disposición del vehículo materia de la investigación y que se encontraba a órdenes del cónsul del Ecuador en Ipiales y el trámite para su devolución, pueden ventilarse en otro ámbito de la justicia, no en la constitucional, particularmente a través de esta acción por incumplimiento que simplemente se limita a verificar el cumplimiento de deberes claros, exigibles, expresos, presupuesto ausente en este caso en el que los actos normativos impugnados no contienen ningún deber a cargo del accionado.

Expresa el compareciente que no cabe demandar vía acción por incumplimiento la restitución de valor alguno particularmente por concepto de reembolso de gastos de

movilización para realizar los trámites de recuperación del vehículo, puesto que el objeto de la acción por incumplimiento es exclusivamente procurar el cumplimiento del deber omitido. Finalmente, solicita a la Corte Constitucional que se rechace la presente acción por improcedente.

#### Texto de las normas cuyo cumplimiento se demanda

**“Convenio entre el Ecuador y Colombia sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimos y Aeronaves, publicado en el Registro Oficial No. 83 de 9 de diciembre de 1992.**

Art. 60.- Es dueño de la embarcación o vehículo robado o abandonado, en cuanto haya probado dicha calidad ante el funcionario consular del país de la matrícula, podrá entrar de inmediato en posesión.

Art. 65.- Cuando la autoridad administrativa exima de responsabilidad al dueño, conductor, capitán o piloto, de inmediato y sin dilación pondrá la embarcación o vehículo a órdenes del cónsul de la jurisdicción, para la entrega a su dueño.

#### Ley Orgánica del Servicio Exterior

Art. 64.- Son funciones principales de las Oficinas Consulares:

- 1) La gestión administrativa de los intereses consulares del país, dentro de sus respectivas circunscripciones consulares, conforme a los tratados y convenios, leyes, reglamentos e instrucciones que reciban del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la correspondiente misión diplomática;
- 3) Proteger, dentro de su circunscripción, los derechos e intereses del Estado y los de los ecuatorianos, sean personas naturales o jurídicas, sujetándose en esto a las limitaciones permitidas por los tratados y convenios, la ley y el derecho internacional”.

#### Etapa probatoria

Mediante auto del 13 de mayo del 2012 a las 13h00, atento el estado de la causa y conforme lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se declara abierta la etapa probatoria por el término de ocho días. Durante el referido término se actuaron las pruebas solicitadas por las partes procesales, las cuales fueron agregadas al expediente.

#### II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

##### Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre acciones por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 al 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y de acuerdo con los artículos 32 y 33 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

## Naturaleza jurídica de la acción por incumplimiento

Respecto a la naturaleza de la acción por incumplimiento, se reitera lo manifestado en sentencia N.° 0005-09-SAN-CC del 8 de octubre de 2009, dentro del caso N.° 0026-09-AN, que señaló lo siguiente:

"La Acción por Incumplimiento, o también llamada acción de cumplimiento, tal como lo demuestra la historia constitucional latinoamericana, ha sido pensada para evitar que este tipo de situaciones afecten los derechos constitucionales de los ciudadanos y ciudadanas (Colombia 1991, Perú 1993, Venezuela 1999, Ecuador 2008).

Es en las construcciones teóricas del constitucionalismo, del neoconstitucionalismo en su clara tendencia finalista, en donde se encuentra el fundamento doctrinario de la Acción por Incumplimiento, como una garantía constitucional encaminada a conseguir la eficacia de las normas jurídicas y, a través de su aplicación, la vigencia de la normativa social y democrática en ellas inmersa.

En nuestro país, el art. 436, numeral 5 de la Constitución de la República señala que es competencia de este Organismo conocer y resolver a petición de parte, las acciones por incumplimiento que se presenten, con la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias.

Por su parte, el artículo 93 de la Constitución de la República del Ecuador señala que la que la Acción por Incumplimiento, en primer lugar "tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico", amplio concepto que concuerda con lo dispuesto en el art. 436 ibídem, al determinar las atribuciones que ejercerá la Corte Constitucional, además de las que le confiera la Ley, señalando, como queda indicado en el numeral 5 de dicho artículo, que puede "Conocer y resolver, a petición de parte, las acciones por incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias".

De esta forma, la acción por incumplimiento es una garantía jurisdiccional, que tiene por objeto garantizar la aplicación de normas que integran el ordenamiento jurídico o actos administrativos de carácter general, así como de tutelar el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de Derechos Humanos. Así, vía acción por incumplimiento se garantiza el principio de seguridad jurídica, puesto que conforme su objeto, procura la aplicación de normas y su cumplimiento. Dentro de estos parámetros deberá realizarse el examen de constitucionalidad del presente caso.

## Determinación de los problemas jurídicos

- ¿Existen obligaciones claras, expresas y exigibles en los artículos 60 y 65 del Convenio entre Ecuador y Colombia sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimos y Aeronaves; y artículo 64 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior, que configuren el incumplimiento de las normas demandadas y vulneren el derecho a la propiedad del legitimado activo?

Un primer elemento a ser analizado a través de la acción por incumplimiento de actos normativos, actos de carácter general, se encuentra configurado a través de la naturaleza de esta acción. En aquel sentido, debemos recordar que la naturaleza de esta acción está direccionada hacia la tutela y protección de los derechos constitucionales, mismos que, a través de una garantía jurisdiccional, como la acción por incumplimiento, se pretende proteger.

Es por ello que el análisis que realice esta Corte Constitucional debe estar direccionado hacia una interpretación integral del texto constitucional dentro de la naturaleza de las garantías jurisdiccionales, esto es, la protección de los derechos de las personas y de la naturaleza.

En el caso en análisis se puede observar que el incumplimiento de las disposiciones normativas demandadas podría generar una vulneración al derecho a la propiedad que sobre el "automotor" en cuestión tiene el accionante. Se debe mencionar que el artículo 66 numeral 26 reconoce el derecho a la propiedad, mismo que guarda relación con el artículo 321 de la Constitución ecuatoriana que garantiza el derecho a la propiedad en sus distintas formas (pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta); en el caso en estudio se deberá determinar si las normas cuyo incumplimiento se demanda atentan el derecho a la propiedad privada del accionante.

Para determinar si los actos normativos cuyo cumplimiento se demanda se apegan a este requisito de la acción por incumplimiento, es menester determinar cuáles son las normas cuyo cumplimiento se exige; respecto al Convenio entre el Ecuador y Colombia sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimos y Aeronaves lo siguiente:

Artículo 60.- "Es dueño de la embarcación o vehículo robado o abandonado, en cuanto haya probado dicha calidad ante el funcionario consular del país de la matrícula, podrá entrar en inmediata posesión".

De la lectura del artículo precitado se colige que la obligación de hacer, en este caso probar la calidad de dueño o propietario de la embarcación o vehículo robado, le corresponde a la persona que desea entrar en posesión de dichos bienes.

Nótese que a través de esta disposición normativa se pretende tutelar el derecho de propiedad del dueño de la embarcación o vehículo robado o abandonado, quien deberá probar su titularidad para hacerse beneficiario de la posesión del bien que regula la norma.

En el caso objeto de análisis se puede evidenciar que la obligación es clara (probar la calidad de dueño); es expresa (la disposición normativa claramente determina la obligación que tiene el dueño y el funcionario ante quien debe probar la propiedad) en este caso el funcionario consular del país de la matrícula, y es exigible (una vez probada su condición de dueño ante el funcionario consular del país de la matrícula podrá entrar en inmediata posesión de la embarcación o vehículo de su propiedad); sin embargo, esta disposición normativa no señala esta obligación direccionada hacia el agente consular, por tanto resulta no ser aplicable al caso objeto de la presente acción por incumplimiento.

En cuanto al artículo 64 de la Ley Orgánica de Servicio Exterior se establece que:

“Son funciones principales de las Oficinas Consulares:

1. La gestión administrativa de los intereses consulares del país, dentro de sus respectivas circunscripciones consulares, conforme a los tratados y convenios, leyes, reglamentos e instrucciones que reciban del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la correspondiente misión diplomática.

3. Proteger, dentro de su circunscripción, los derechos e intereses del Estado y los de los ecuatorianos, sean personas naturales o jurídicas, sujetándose en esto a las limitaciones permitidas por los tratados y convenios, la ley y el derecho internacional”.

Aquello denota funciones y atribuciones por parte de las oficinas consulares y por ende de quienes realizan las funciones de titulares de aquellas oficinas; de esta forma, el numeral 1 del artículo antes citado determina como una función que a la vez es atribución de las oficinas consulares, la gestión administrativa de los intereses consulares del respectivo país; la observancia de tratados y convenios internacionales, además leyes, reglamentos e instrucciones que reciban del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la misión diplomática, estableciéndose de manera clara esta atribución y el acatamiento de sus funciones conforme a normativa y autoridades superiores. Esta disposición se encuentra expresamente determinada en la Ley Orgánica de Servicio Exterior, y las mismas son exigibles al ser atribuciones que deben cumplir las oficinas consulares y por ende sus titulares, sin que aquello signifique que contenga claramente una obligación de hacer, direccionada hacia un objetivo concreto relacionado con el derecho a la propiedad por parte de los agentes consulares, más bien se trata de normas de textura abierta que reflejan el ámbito competencial de los agentes consulares, en donde pueden verse expresadas varias atribuciones y no una obligación concreta de dichos agentes.

Lo mismo acontece con el numeral 3 del artículo en mención, que contiene atribuciones, mas no obligaciones de hacer, como son el proteger dentro de su circunscripción los intereses del Estado al cual representan, así como de los ecuatorianos; por ende, es una norma amplia que faculta a los titulares de estas oficinas la tutela de los derechos e intereses de ecuatorianos y ecuatorianas, debiendo además observar y sujetarse a lo que dispongan los tratados y convenios internacionales, la ley y el derecho internacional; aquello refleja que la norma no es clara dentro del caso en

análisis, ya que no contiene una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible, de igual manera no se logra evidenciar en qué medida el no cumplimiento de esta disposición normativa pudiere afectar el derecho a la propiedad del accionante.

Se puede colegir que al mencionar las disposiciones normativas que la gestión administrativa, así como la protección de derechos e intereses del Estado ecuatoriano y de los ecuatorianos envuelve una serie de actividades y derechos, los mismos que en la norma cuyo incumplimiento se demanda no están especificados con claridad y no se hallan detallados expresamente, ante lo cual no es posible determinar su exigibilidad o en qué medida serían exigibles los mismos, por lo que no se denota en este caso concreto la existencia de los presupuestos para que se configure un incumplimiento de estas disposiciones normativas contenidas en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Servicio Exterior.

En cuanto al posible incumplimiento de la norma contenida en el artículo 65 del Convenio y su afectación al derecho a la propiedad del accionante, se debe manifestar que el texto de la norma en análisis determina: “Art. 65.- Cuando la autoridad administrativa exima de responsabilidad al dueño, conductor, capitán o piloto, de inmediato y sin dilación pondrá la embarcación o vehículo a órdenes del cónsul de la jurisdicción, para la entrega a su dueño”.

Del análisis del presente artículo se evidencia que para preservar el derecho a la propiedad de los titulares de una aeronave, nave o automotor, el mismo contiene una doble obligación de hacer, siendo estas claras, expresas y exigibles. Es por ello que se analizará, por una parte, la obligación de la autoridad administrativa del lugar en donde se recuperó la embarcación o vehículo robado de poner el bien a órdenes del cónsul; y por otra parte, la obligación de hacer del cónsul, la misma que consistirá en la entrega de la embarcación o vehículo a su dueño, siendo exigibles por parte del propietario una vez que haya demostrado su calidad ante el cónsul, debiendo esta Corte determinar si dentro del proceso se dio cumplimiento a estas obligaciones, para lo cual se considerarán las siguientes variables:

1) Del análisis del expediente así como de los elementos probatorios aportados en el caso se evidencia que respecto a la primera obligación, se presentan los siguientes elementos: el viernes 15 de junio de 2006, ante el pedido de la Fiscalía Novena de Colombia en donde solicita mediante oficio N.º 356 del 7 de junio de 2006, información al agente consular del Ecuador respecto del vehículo marca Mazda objeto de esta acción, y si el mismo aparece reportado como hurtado en el Ecuador, el lugar de la concurrencia de la infracción y los datos del propietario. Ante esta solicitud, el agente consular solicita la información respectiva a la Policía Judicial del Carchi. El 20 de julio de 2006 el director general de Relaciones Fronterizas con Colombia, en anexo remitió al agente consular del Ecuador en Ipiales la información requerida mediante oficio N.º N-2845-2006-DNP del 14 de julio de 2006, el cual contiene la información del vehículo en cuestión y determina en la especie: “La Policía judicial manifiesta que el mismo está registrado con placas PSZ-166, cuya propietaria es la señora Arguello Moreta Mary Lucia, con C.I. 1710868892, quien manifiesta que el vehículo ha sido robado el 27 de enero y recuperado por la Policía Judicial en la ciudad de Esmeraldas el 13 de abril de 2006. Al respecto, la Policía



Judicial solicita se verifique con la Fiscalía Delegada Seccional Novena de Pasto, a fin de poder determinar el origen de los números existentes en el motor y chasis, toda vez que podría tratarse de un vehículo clonado con las mismas características" (a fs. 124).

Mediante oficio N.º 9-645, la Fiscalía Novena Seccional de Pasto determina que los números de motor y chasis del vehículo en mención son originales (a fs. 125). Mediante oficio N.º 423 del 4 de junio de 2007, el Dr. Óscar Ramiro Lasso Molina, fiscal 9 seccional de Pasto "informa que el citado vehículo se encuentra en el parqueadero de la Fiscalía, a disposición de este Despacho, desde el 24 de mayo del 2006", requiriendo conocer si existe otro automotor de las mismas características, el mismo que habría sido inmovilizado, porque al revisar las placas se determinó que las mismas eran falsas porque "su sistema de elaboración era rústico y no corresponde a las que expide la Policía de Tránsito del Ecuador". Menciona este informe que el señor Armando William Andrade Ibarra intentó acreditar la propiedad, suministrando la matrícula N.º 0060400, documento que al revisarlo se determinó que era falso porque el tipo de formato, sello, código y firma no corresponde a las matrículas de la Policía Nacional de Tránsito del Ecuador, manifestando el señor Armando Andrade que la camioneta la compró hace quince días al señor Harold Castillo (fs. 130).

A fs. 142 del expediente consta la nota N.º 3-1-112-CEI/2008 en donde el Cónsul del Ecuador en Ipiales, doctor William Viera Bustillos, informa al subsecretario de Soberanía Nacional y Relaciones Fronterizas y al director general de Relaciones Fronterizas con Colombia, que la Fiscalía Novena Seccional Delegada ante los Juzgados Penales del Circuito de Pasto, mediante oficio N.º 127 del 10 de marzo de 2008, da a conocer el cumplimiento a la resolución del 29 de febrero de 2008, en donde "deja a disposición de este Consulado a través del Parqueadero de la Fiscalía, la camioneta marca MAZDA 2600, color Champagnia, modelo 1999, motor G6202737, chasis y plaqueta serial UFYOM4M3000194, placas PXF, 804, con el fin de proceder de acuerdo a los convenios internacionales y en aras de establecer a cuál de los dos automotores es al que corresponde la documentación que reposa en la Jefatura Provincial de Pichincha a nombre del señor Claudio Demetrio Masabanda Espín [...]". Por ende, se evidencia que las autoridades colombianas dieron cumplimiento a lo dispuesto en la primera parte del artículo 65 del Convenio entre el Ecuador y Colombia sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimos y Aeronaves.

2) En cuanto a la segunda obligación, esto es, la entrega del automotor a quien demuestre ser el propietario del mismo por parte del agente consular, se determinan los siguientes elementos:

El señor Wilson Fernando Carrión, como apoderado de Armando William Andrade Ibarra, realizó un pedido para la devolución del automotor antes descrito a las autoridades colombianas, para lo cual la Fiscalía de Pasto solicitó al CTI (Cuerpo Técnico de Investigaciones de Colombia) el respectivo estudio técnico del cual concluye que la serie del chasis y del motor son originales de fábrica. La Fiscalía de Colombia además concluyó: "... que el señor Masabanda Espín, no ha comercializado el referido automotor..."

El doctor Oscar Lasso Molina, fiscal 9 seccional de Pasto, se atiene al criterio sustentado en la resolución dictaminada por el doctor Gilberto Palacios Moreno, de 6 de diciembre de 2006, sobre la primera investigación por presunta falsedad, en el que ordena dejar a disposición del señor cónsul del Ecuador en Ipiales, el vehículo que forma parte de las investigaciones, para que proceda de acuerdo con los convenios internacionales, y dispone desechar la petición de entrega del vehículo solicitada por el señor Fernando Carrión a nombre de William Andrade.

El accionante, Claudio Demetrio Masabanda Espín, se acercó al Consulado del Ecuador en Ipiales a solicitar que se devuelva el automotor de su propiedad, pero el señor Ángel Naranjo Gallegos, encargado de las funciones consulares del Ecuador en Ipiales le indicó que debía realizar su pedido a la Fiscalía Novena de Pasto - Colombia, dirigiéndose el accionante a la antes mencionada Fiscalía a solicitar la devolución. En la Fiscalía Novena de Colombia le señalaron que es el cónsul del Ecuador en Ipiales quien debe atender ese pedido, por lo que procedió esta Fiscalía a enviarle el oficio N.º 435 del 17 de noviembre de 2009, para que resuelva lo relacionado con la entrega del automotor. Una vez recibido el oficio de la Fiscalía, el señor Ángel Naranjo Gallegos, a través de la Nota N.º 3-5-68/2009 del 17 de noviembre de 2009, manifestó: "En referencia a su oficio No. 0435 de la Fiscalía Novena Seccional Delegada ante los Juzgados Penales de Pasto de 17 de noviembre de 2009 solicitamos le sea entregado el vehículo al señor CLAUDIO DEMETRIO MASABANDA ESPÍN, con cédula de identidad 170780385-2 de Quito, dueño del automotor de las siguientes características CAMIONETA MARCA MAZDA 2600, MODELO 1999, MOTOR G6202737, CHASIS UFYOM43000194, COLOR CHAMPAÑA, dicho vehículo que está en el poder de ustedes recuperado por hurto en el Ecuador". Hasta ahí se habían configurado todos los elementos tendientes a dar cumplimiento a la norma contenida en el artículo 65 del Convenio entre el Ecuador y Colombia sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimos y Aeronaves, faltando la entrega material del automotor, la misma que constituye el efecto mismo del cumplimiento de la norma, pretendiendo a través de esta norma garantizar el derecho a la propiedad sobre el automotor que posee el hoy accionante. Sin embargo, dicha entrega no se llevó a efecto, toda vez que no existía materialmente el vehículo objeto del cumplimiento; es así como mediante la nota emitida por el encargado de las funciones consulares, el fiscal noveno de Colombia ordena mediante oficio N.º 437 del 18 de noviembre de 2008, a la doctora Angélica Becerra Erazo, administradora de Bienes de la Fiscalía, que se le entregue el vehículo al accionante por haber sido autorizado por el cónsul del Ecuador; sin embargo, la doctora Becerra, en atención al oficio, señala que no es posible atender la solicitud y en la parte final del oficio AB-746 del 18 de noviembre de 2009 manifiesta: "Mediante oficio 3-5-211-CEI/2008, de fecha 11 de agosto de 2008, el Cónsul del Ecuador ÁNGEL NARANJO GALLEGOS, ordena la entrega del vehículo en mención al señor WILSON FERNANDO CARRIÓN MONTES DE OCA"; es decir, el para entonces encargado de funciones consulares del Ecuador en Ipiales ya había previamente ordenado la entrega del automotor mediante Nota 3-5-211-CEI/2008 del 31 de marzo de 2008 a Wilson Fernando Carrión Montes de Oca, apoderado del señor Armando William Andrade Ibarra, pese a que la Fiscalía de Colombia había negado la devolución.

Una vez que se ha determinado una actitud negligente del funcionario consular, por el hecho de ordenar dos veces la entrega de un mismo automotor a dos supuestos propietarios, es menester determinar cuál de los dos sujetos eran efectivamente los propietarios, para determinar si se dio o no el incumplimiento de la norma.

Según nota N.º 3-5-211-CEI/2008 del 11 de agosto de 2008, dirigida a la Dra. Angélica Becerra Eraso, jefa de Administración de Bienes de la Fiscalía Seccional de Pasto, consta la solicitud del señor Ángel Naranjo Gallegos, encargado de las funciones consulares del Ecuador en Ipiiales para que “[...] se sirva disponer la entrega del vehículo Marca Mazda, Clase camioneta, Color Champan, Modelo-1997, Placas PSZ-166-Ecuador, Motor G6202737, Chasis-UFY0M4M3000194, perteneciente al señor Armando William Andrade Ibarra [...]”; es decir, mediante esta nota el ex encargado de las funciones consulares del Ecuador en Ipiiales acreditó al señor Armando William Andrade Ibarra como propietario del automotor y dispuso su entrega, y aquello lo dispone “en razón del Convenio entre la República de Colombia y Ecuador sobre Tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas y aeronaves. Título nueve, Capítulo XXII, Artículos del 59 al 64”; es decir, reconoce la vigencia del convenio y determina que en virtud de estas disposiciones normativas se realice la entrega. Dentro de la nota en mención determina: “El vehículo en mención deberá ser entregado al señor Wilson Fernando Carrión Montes de Oca con número de C.C.010188646-3 ecuatoriano, apoderado especial según consta en la autorización que extiende el señor Armando William Andrade Ibarra, dueño y propietario del vehículo en mención [...]”. Entregándose dicho automotor por parte de la Dirección Seccional Administrativa y Financiera de la Fiscalía de Pasto - Administración de Bienes, según consta en el acta de entrega N.º 537 del 12 de agosto de 2008, suscrita por la Dra. Angélica Becerra Eraso como administradora de Bienes, y el señor Wilson Fernando Carrión Montes de Oca quien recibe el vehículo (fs. 146), así como el acta de entrega recepción suscrita por Ángel Naranjo Gallegos el 28 de agosto del 2008 (fs. 147).

Mediante nota N.º 3-5-70/2009 del 19 de noviembre de 2009, con el carácter de urgente, el señor Pablo Núñez Endara, encargado de las funciones consulares del Ecuador, solicita al SIJIN – Ipiiales, que ubique urgentemente y detenga el vehículo en mención, ya que “[...] dicho vehículo fue entregado con documentación falsa a el señor ARMANDO WILLIAM ANDRADE IBARRA con cédula de ciudadanía No. 87.452.305 de Samaniego – Nariño, y el señor WILSON FERNANDO CARRIÓN MONTESDEOCA con cédula de identidad No. 010188646-3 de Santa Isabel – Azuay Ecuador”. Según nota N.º 3-5-15/CEI/2010, el mismo funcionario consular, el 12 de mayo, reitera su solicitud a las autoridades del SIJIN-Ipiiales; es decir, el funcionario consular reconoce la equivocación y desconoce como propietario del vehículo a Armando William Andrade Ibarra.

En contestación a esta solicitud, el Departamento de Policía de Nariño, mediante oficio N.º 286/SIJIN-UBIC-IPIALES 7.16.27.9 del 20 de mayo de 2010, responde: “Respetuosamente me dirijo a usted para informarle que al revisar el Sistema Nacional de Antecedentes de la Sijin en el país de Colombia, no se hace referencia del vehículo en

mención en el oficio enviado a esta unidad, igualmente se verifica la información con el CTI Y TRANSITO MUNICIPAL, en donde aducen que en su base de datos tampoco aparece el vehículo” (fs. 150).

Una vez que la propia Oficina Consular del Ecuador en Ipiiales determina que el señor Armando William Andrade Ibarra, no es propietario por haber presentado documentación falsa a través de su apoderado para la devolución del vehículo, es menester determinar los elementos que acreditan la propiedad del automotor a favor de Claudio Demetrio Masabanda Espín. Para este efecto, la Corte ha considerado los siguientes elementos: a) copia del contrato de compraventa del vehículo marca Mazda, tipo camioneta, pick up, cabina simple, cilindraje 2600, con placa de identificación N.º PSZ 0166, color champan, año 1997, chasis N.º UFY0M4M3000194 y motor G6202737, teniendo como vendedora Mary Lucia Arguello Moreta a favor de Claudio Demetrio Masabanda Espín, celebrado el 12 de octubre del 2006 (fs. 134); b) el oficio de la INTERPOL de Quito en donde aparecen copia del parte informativo del 08 de junio de 2009, suscrito por el cabo de Policía Marco Fiallos, relacionado con el vehículo en cuestión (fs. 171). En el informe del 08 de junio de 2009, el cabo Marco Fiallos determinó en lo principal que: “[...] el Consulado del Ecuador en Colombia solicitó a la Dirección General de Relaciones Fronterizas con Colombia para que esta oficie a la Dirección Nacional de la Policía Judicial e Investigaciones y esta delegue a la Oficina Central Nacional – Interpol la localización y notificación al propietario del automotor; que la responsabilidad de iniciar los trámites de devolución y posterior repatriación corresponden estrictamente al propietario del automotor, quien deberá tomar contacto o apersonarse ante el Consulado del Ecuador en Ipiiales debiendo presentar los siguientes documentos debidamente notariados y apostillados: copia de la matrícula, carta de propiedad o documento equivalente, expedido por la autoridad competente, que acredite plenamente la calidad de propietario de la persona natural o jurídica en cuyo favor se solicita la entrega del vehículo; copia de la denuncia penal por el delito del que derivó la pérdida del vehículo [...]”, y otros, reconociendo como la base legal para la devolución de automotores el Convenio entre la República de Colombia y Ecuador sobre Tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas y aeronaves, Título IX, Capítulo XXII, artículo 59 o Decreto 2239 DIAN de 1999 (fs 172-173); c) En su declaración, el ex encargado de funciones consulares del Ecuador en Ipiiales, Ángel Plutarco Naranjo Gallegos, responde a las preguntas remitidas por el legitimado pasivo, economista Ricardo Patiño Aroca, ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador, manifestando: sus generales de ley; que ejerció sus funciones desde el primero de junio del dos mil ocho hasta el treinta de noviembre de 2009; que la documentación presentada por Wilson Fernando Carrión, apoderado de Armando Andrade Ibarra, estuvo apostillada y notariada; que se enteró a más de un año del reclamo y la entrega del automotor luego de lo cual aparece el otro dueño; que a simple vista la documentación se encontraba en orden y que no se evidenciaba adulteración alguna, con documentos notariados y por lo tanto presumió su autenticidad; que en la documentación presentada por el señor Claudio Demetrio Masabanda Espín, no se acompañaba la declaratoria de falsedad de instrumento público dictada por un juez de lo civil, de los documentos adjuntados a la solicitud del señor Wilson Fernando Carrión Montes de Oca, apoderado del



señor Armando William Andrade Ibarra (fs. 174-176); d) oficio N.º 2202 remitido por la Comisión Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, en donde se certifica que el vehículo es de propiedad de Claudio Demetrio Masabanda Espín (fs. 180); e) A fs. 112 consta la copia certificada de la matrícula del automotor en donde consta que el propietario es el señor Claudio Demetrio Masabanda Espín, detallándose las características del automotor, los mismos que coinciden con la numeración del vehículo recuperado en Colombia.

Adicionalmente, en virtud del análisis de los elementos probatorios se deduce que no existe constancia material alguna que evidencie que el vehículo cuya entrega se demanda pertenezca a Armando William Andrade Ibarra, así se constata en el contrato de compraventa presentado por este sujeto, en donde no se determinan con precisión las particularidades del vehículo y no contiene el nombre del comprador, suscrito por una persona que tampoco acredita ser dueña del automotor (fs. 110), circunstancia que debió ser observada por el ex encargado de funciones consulares del Ecuador en Ipiales al momento de la entrega del automotor; en cambio, se evidencia que conforme la matrícula N.º 0008983, el vehículo consta a nombre de Claudio Demetrio Masabanda Espín; por lo tanto, asumiéndose que se debe tener por dueño de un vehículo al titular cuyo nombre conste en la matrícula respectiva para hacer efectivo el cumplimiento de esta disposición normativa, el ex encargado de funciones consulares del Ecuador en Ipiales debía realizar la entrega del automotor a su legítimo propietario, el no realizarlo de esa forma evidencia un acto de negligencia del funcionario consular, atentando seriamente al patrimonio del accionante y consolidándose un incumplimiento de la norma expresada en el artículo 65 del Convenio entre la República de Colombia y Ecuador sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves.

#### **La negligencia en el cumplimiento de una obligación de hacer contenida en una norma ¿puede ser considerada como incumplimiento?**

Como se mencionaba en líneas anteriores, las disposiciones normativas cuyo incumplimiento se demanda deben contener clara y expresamente una obligación por parte de la autoridad administrativa o de un particular; en el caso materia de la presente acción se evidencia que la misma se circunscribe a una obligación de hacer, la misma que no solo abarca el ámbito de aplicación formal de lo establecido en la disposición normativa, sino el acatamiento de otros deberes que deben mantener las autoridades públicas o particulares para el efectivo cumplimiento de la norma solicitada, debiendo actuar con prolijidad, diligencia y probidad. En aquel sentido, el actuar con negligencia al momento de dar cumplimiento a una disposición normativa, ha de configurar el no acatamiento de la disposición normativa y por ende el incumplimiento de la norma impugnada. Aquello guarda relación con el artículo 226 de la Constitución, que determina: "Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución".

En aquel sentido, es un imperativo de las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal, el cumplimiento de los fines que persiguen las normas para hacer efectivos los derechos de las personas.

En la acción por incumplimiento se estará a la prevalencia del derecho sustancial en aras de precautar los derechos de las personas. Recordemos que el ejercicio interpretativo del funcionario genera una obligación de hacer y por ende determina un efecto jurídico, que tendrá consecuencias sobre los derechos de las personas; e ahí la importancia de actuar con diligencia al momento de dar cumplimiento a una disposición normativa.

La Constitución de la República determina en su artículo 11 numeral 9 que: "El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución [...]". Asumiendo quienes ejercen la administración pública en caso de violaciones de derechos o negligencia de parte de funcionarios públicos, la obligación de reparar estos derechos vulnerados; así la norma constitucional ibidem establece en su inciso segundo: "El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos [...]". El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas".

De ahí que al ser el más alto deber del Estado ecuatoriano el respeto de los derechos que asisten a las personas, los funcionarios y funcionarias públicos deben actuar con probidad y diligencia al momento de ejercer sus funciones.

Por todo lo expuesto, bajo el principio de interpretación integral de la Constitución y constituyendo un deber primordial del Estado ecuatoriano, conforme lo determina el artículo 3 numeral 1 de la Constitución de la República el "Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales [...]"; se colige que el Funcionario Consular no dio cumplimiento a la disposición contenida en el artículo 65 del Convenio entre la República de Colombia y Ecuador sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves, actuando con negligencia al momento de la entrega del automotor.

Además, los derechos consagrados en esta acción por incumplimiento no pueden ser garantizados por otra garantía jurisdiccional, toda vez que se ha determinado que la autoridad pública (ex encargado de funciones consulares del Ecuador en Ipiales) no ha dado cumplimiento a la disposición normativa contenida en el artículo 65 del Convenio entre Ecuador y Colombia sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimos y Aeronaves; que dentro de los deberes de los funcionarios públicos se encuentra ejercer su trabajo con la debida diligencia, conforme lo determina el artículo 227 de la Constitución, que establece: "La administración pública

constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación". Por ello, se puede evidenciar que con el no cumplimiento de esta obligación de hacer por parte del funcionario consular se atentó al derecho a la propiedad que el accionante tiene sobre el automotor que, conforme se ha determinado en líneas anteriores, es de su propiedad, incurriendo el ex encargado de Asuntos Consulares del Ecuador en Ipiales, en un incumplimiento de la disposición contenida en el artículo 65 del Convenio entre Ecuador y Colombia sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves, afectando adicionalmente el derecho a la propiedad, consagrado en el artículo 66 numeral 26 de la Constitución de la República del Ecuador, y atentando la norma constitucional consagrada en el artículo 227 de la Carta Fundamental, al no dar cumplimiento a los principios de eficacia y eficiencia en el desempeño de sus actividades consulares.

Conforme lo señala el artículo 54 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, para que se configure el incumplimiento la persona accionante debe reclamar el cumplimiento de la obligación a quien tenga que satisfacerla. En el presente caso, según criterio del legitimado activo, el Ministerio de Relaciones Exteriores pese haberse requerido el cumplimiento del Convenio en mención, en varias oportunidades, no ha cumplido ni ha dado contestación a su solicitud, tendiente a recuperar el vehículo de su propiedad o a recibir una indemnización por el perjuicio ocasionado, debido, conforme lo señala, a la negligencia del encargado de las funciones consulares, señor Ángel Naranjo Gallegos, al haber entregado el vehículo —cuyas características se anotaron anteriormente— al señor Wilson Fernando Carrión Montes de Oca, apoderado del señor Armando Willian Andrade Ibarra.

Cabe destacar que el incumplimiento se plantea ante el ministro de Relaciones Exteriores por ser el representante de esa cartera de Estado, sin que ello implique que el ministro de Estado sea el funcionario que incumplió la norma.

De esta forma, y conforme consta en el anexo VII, se evidencia la prueba del reclamo previo, esto es, el escrito presentado al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, el 5 de enero de 2009, el cual, conforme lo alega el accionante, no ha sido contestado por la autoridad competente.

Por tanto, al encontramos en presencia de obligaciones de hacer, claras y exigibles, y al haberse configurado el incumplimiento, al no haberse satisfecho el reclamo previo, es necesario examinar si efectivamente la autoridad obligada dio o no cumplimiento a tales obligaciones.

Del análisis del expediente se determina que el agente consular, encargado de la entrega del vehículo a su dueño, incumplió la obligación de hacer, constante en el artículo 65 del Convenio, puesto que no tomó en consideración otras situaciones fácticas necesarias para el cabal cumplimiento del instrumento internacional en mención. Esto es, por la negligencia y falta de prolijidad del agente consular, al no solicitar previo a la entrega del vehículo, toda la documentación pertinente que pruebe la propiedad del bien

materia del litigio, y requerir información oportunamente a las instituciones públicas competentes para certificar la propiedad del bien, inobservó claramente una disposición normativa, expresa y clara. La obligación del agente consular, como lo señalamos anteriormente, era entregar el bien a su dueño, obligación exigible por la persona titular del bien, pero para que tal obligación se cumpla no solo en un plano formal, se debía requerir la presentación de documentos que prueben fehacientemente la propiedad del vehículo, previo a su entrega, e inclusive su cotejo con la base de datos de las instituciones competentes, hecho que no ocurrió en el presente caso, y que lejos de evidenciarse algún diligenciamiento, la entrega se produce con la copia de un contrato de compraventa que nada prueba sobre la propiedad del bien.

El agente consular, sin requerir apoyo a las instituciones públicas competentes, para comprobar la titularidad del bien, procedió a la entrega del vehículo, sin ningún respaldo documental, evidenciando falta de prolijidad y diligencia, que provocó vulneración de derechos constitucionales de las personas, en este caso, del dueño del bien. En este punto, se recuerda la obligación de los servidores y servidoras públicas de respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución, que implica, entre otras, la obligación de actuar con diligencia en el ejercicio de sus funciones.

En tales circunstancias, se concluye que el funcionario consular incumplió la obligación contenida en el artículo 65 del Convenio entre Ecuador y Colombia sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves, al entregar el automotor a una persona que no era la dueña del mismo, actuando con negligencia en el ejercicio de sus funciones, vulnerando los derechos constitucionales del accionante, conforme queda expresado en la presente sentencia.

Al haber sido dicho encargado de Asuntos Consulares un servidor público<sup>1</sup> del Estado ecuatoriano, al momento de la realización de los actos cuyo incumplimiento se demanda y considerando la disposición contenida en el artículo 233 de la Constitución de la República, en virtud de la cual: "Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos [...]"; y al evidenciarse el incumplimiento de las normas antes referidas por la actitud negligente de quien ostentaba la calidad de encargado de funciones consulares del Ecuador en Ipiales, la Corte Constitucional del Ecuador determina que se ha incumplido parcialmente la disposición contenida en el artículo 65 del Convenio entre Ecuador y Colombia sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves, en cuanto no se perfeccionó la entrega del automotor a su verdadero y legítimo propietario.

<sup>1</sup> Art. 229 Constitución de la República del Ecuador.- "Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público [...]".



El artículo 11 numeral 9 de la Constitución de la República consagra el derecho de repetición a cargo del Estado ecuatoriano frente a un ejercicio negligente por parte de los servidores o empleados públicos:

“El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.

El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarios y funcionarias, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.

El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas [...]”.

Frente a lo cual se debe proceder a reparar los derechos del legitimado activo por la acción negligente del funcionario público en el desempeño de su cargo, como encargado de funciones consulares del Ecuador en Ipiales.

#### Consideraciones adicionales de la Corte Constitucional

Conforme al mandato constitucional ecuatoriano, toda vulneración de derechos merece una reparación integral debido a que en el Ecuador, Estado constitucional de derechos y justicia, la expectativa de respeto a los derechos constitucionales es mayor a partir del cambio de paradigma constitucional; por lo tanto, se espera que la reparación de los daños causados consiga un sentido integral en función a la naturaleza interdependiente de los derechos constitucionales (artículo 11 numeral 6 de la Constitución).

En este contexto, la reparación integral en el ordenamiento ecuatoriano constituye un verdadero derecho constitucional, cuyo titular es toda persona que se considere afectada por la vulneración de sus derechos reconocidos en la Constitución. Adicionalmente, es un principio orientador que complementa y perfecciona la garantía de derechos; así, esta institución jurídica se halla inmersa en todo el ordenamiento constitucional ecuatoriano, siendo transversal al ejercicio de los derechos, así por ejemplo, la obligatoriedad de la reparación para las víctimas de delitos penales (artículo 78); para los consumidores y consumidoras que sufran engaños comerciales (artículo 52); la posibilidad de demandar una reparación como consecuencia de las afectaciones por racismo o xenofobia contra comunidades o poblaciones indígenas (artículo 57) y por afectaciones ambientales que puedan atentar contra los ecosistemas (artículo 397), entre otras.

En materia específica de garantías jurisdiccionales se impone el deber judicial de la aplicación obligatoria de la reparación integral ante toda vulneración de derechos, pues “...Los procesos judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución” (artículo 86 numeral 3 segundo inciso), de lo que se deduce que las decisiones que

resuelvan las acciones planteadas en protección de los derechos constitucionales, que declaren la vulneración de un derecho, deben necesariamente contener la disposición de reparación integral en la parte resolutive de la decisión constitucional.

Ahora bien, dentro del derecho constitucional procesal ecuatoriano, el legislador introdujo una fórmula para establecer la compensación económica que se genere a partir de la declaratoria de vulneración de un derecho como consecuencia de la reparación integral; así, el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina:

**Art. 19.- Reparación económica.-** Cuando parte de la reparación, por cualquier motivo, implique pago en dinero al afectado o titular del derecho violado, la determinación del monto se tramitará en juicio verbal sumario ante la misma jueza o juez, si fuere contra un particular; y en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado. De estos juicios se podrán interponer los recursos de apelación, casación y demás recursos contemplados en los códigos de procedimiento pertinentes.

La norma es clara al determinar que todo tipo de reparación económica, cuando tenga que satisfacerlo un particular, la determinación del monto se tramitará vía juicio verbal sumario ante la misma jueza o juez; mas cuando la debe compensar el Estado, la cuantificación deberá realizarse vía contencioso administrativo. Si bien podría pensarse que esta regulación restringe el derecho a la reparación integral, debe interpretársela a la luz de la lógica de las garantías jurisdiccionales dentro del Estado Constitucional de derechos y justicia. En efecto, lo que propende la norma es controlar los excesos en los que el juez constitucional puede incurrir al determinar los montos concernientes a la reparación económica y tutelar de los derechos constitucionales de la contraparte, para que esta pueda ejercerlos dentro del marco del debido proceso.

Empero esta Corte deja en claro que la determinación del monto de la reparación económica, consecuencia de la declaración de una vulneración de derechos, no generará un nuevo proceso de conocimiento, sino exclusivamente una cuantificación dentro de un trámite de ejecución de la sentencia constitucional, pues de lo contrario, la ejecución de las decisiones constitucionales quedarían a la expensa de que estas se ratifiquen en un nuevo proceso en la justicia ordinaria que declare la vulneración del derecho. En efecto, el proceso de cuantificación de reparación económica no es un proceso en el que se debatirá nuevamente las situaciones acerca de los hechos que dieron lugar a la declaración de la vulneración del derecho y si esta se verificó o no, sino que se limita a ser un procedimiento de puro derecho en el que se cuantifique la reparación económica.

El fundamento que la Corte considere al procedimiento de cuantificación de la reparación económica como de ejecución y no de conocimiento, lo hace en analogía a lo determinado por la Corte Nacional de Justicia a través de los fallos de triple reiteración emitidos por la Sala de lo

Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, fuente dinámica del derecho que acopla la normativa a la realidad, en donde se ha manifestado, respecto a la operatividad del silencio administrativo positivo, que cuando se haya producido dicho silencio administrativo se ha de entender que se genera un efecto práctico de la garantía del derecho de petición y oportuna respuesta, sin que ello implique que se vuelva a conocer el fondo del asunto, puesto que el silencio administrativo ha generado un derecho favorable al accionante, dando origen a un accionar procesal autónomo:

"Mediante el silencio administrativo positivo, se da un efecto práctico a la garantía o derecho de petición y oportuna respuesta, como se halla consagrado en la Constitución Política del Estado. Por ello, el efecto positivo del silencio administrativo, no es una presunción de hecho que admite prueba en contrario, sino una presunción de derecho que da origen a un accionar procesal autónomo"<sup>2</sup>.

Así:

"...debiendo añadir que la acción a proponer para hacer efectivo el derecho obtenido como efecto del silencio administrativo será una acción de puro derecho, en la que en consecuencia no cabe la apertura de un término de prueba ya que ésta tiene como únicos y exclusivos propósitos establecer que el petitorio aprobado por el silencio administrativo se dirigió a la autoridad que tenía la competencia para resolverlo y que lo así aprobado no habría estado afectado por nulidad absoluta de haber sido aprobado por la autoridad a la que se dirigió la petición o reclamo"<sup>3</sup>.

Por tanto, al igual que ocurre en la ejecución de un acto administrativo cuando ha operado el silencio administrativo; a través de una sentencia constitucional se reconoce un derecho que ha sido objeto de vulneración y frente a aquello se genera una obligación patrimonial por parte de una persona o autoridad obligada, armonizando la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional con la Constitución de la República y atendiendo la naturaleza sencilla, rápida y eficaz de las garantías jurisdiccionales, la cuantificación económica que se haga tanto en el ámbito civil como en el contencioso administrativo debe guardar respeto a estos principios elementales de la justicia constitucional. Por tanto, se debe cuantificar el monto por parte de la jurisdicción civil o contencioso administrativa, según el caso, sin que ello implique un nuevo conocimiento acerca del fondo del asunto, sino más bien un trámite que determina un monto económico dentro de la fase de ejecución de la sentencia constitucional, el mismo que debe ser ágil, para lo cual se debe emplear todos los medios necesarios para el cumplimiento del principio de celeridad en materia constitucional.

<sup>2</sup> Corte Suprema de Justicia del Ecuador, fallos de triple reiteración, Sala de lo Contencioso Administrativo, Res. No. 321-97 4208; No. 168-98 Res. No. 195-99 4209; No. 169-98 Res. No. 217-99 4211

<sup>3</sup> Gaceta Judicial, Año CV. Serie XVII. No. 14. Página 4796, Quito, 28 de octubre de 2003.

En razón de lo analizado, la Corte Constitucional, al ser el intérprete final y auténtico de la Constitución, en ejercicio del artículo 436 numerales 1 y 6 de la Constitución, establece como regla interpretativa que:

El monto de la reparación económica, parte de la reparación integral, como consecuencia de la declaración de la vulneración de un derecho reconocido en la Constitución, se la determinará en la jurisdicción contenciosa administrativa cuando la deba satisfacer el Estado y en la vía verbal sumaria cuando deba hacerlo un particular. Dicho procedimiento se constituye en un proceso de ejecución, en el que no se discutirá sobre la declaratoria de vulneración de derechos.

En el caso sub judice, dada la naturaleza de la entidad demandada, Ministerio de Relaciones Exteriores, y al haber encontrado la Corte vulneración de derechos constitucionales, en la especie, la seguridad jurídica, que deber ser resarcida mediante una reparación integral, se debe proceder a la cuantificación económica por la jurisdicción contenciosa administrativa dentro de un término razonable, luego de lo cual se deberá informar a esta Corte.

Ahora bien, el citado artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional termina disponiendo "...De estos juicios se podrán interponer los recursos de apelación, casación y demás recursos contemplados en los códigos de procedimiento pertinentes". Si las garantías jurisdiccionales por su naturaleza son sencillas, rápidas y eficaces; si solo finalizan con la ejecución integral de la resolución; y si el proceso de cuantificación ante la jurisdicción contenciosa administrativa o ante la civil es únicamente un proceso de ejecución y no de conocimiento, no existe fundamento constitucional para que el proceso pueda dilatarse con la presentación de todos los recursos ordinarios y extraordinarios.

En efecto, la frase "...De estos juicios se podrán interponer los recursos de apelación, casación y demás recursos contemplados en los códigos de procedimiento pertinentes" se encuentra en clara contradicción con lo dispuesto en el artículo 86 numeral 2 literal a de la Constitución de la República, por lo que en ejercicio de la competencia atribuida a este Organismo, en el artículo 436 numeral 3, declara la inconstitucionalidad sustitutiva<sup>4</sup> de la frase "De estos juicios se podrá interponer los recursos de apelación, casación y demás recursos contemplados en los códigos de procedimiento pertinentes" del artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, sustituyéndola por la siguiente "Solo podrá interponerse recurso de apelación en los casos que la ley lo habilite".

<sup>4</sup> "Sentencia manipulativas "sustitutiva". Entendida como la manifestación más dura (y por ende, muy discutible) del poder legisferante positivo de un tribunal constitucional, en tal hipótesis este destruye una norma que califica como inconstitucional, y en su lugar la reemplaza por otra regulación conforme con la Constitución. Se la puede refutar, en definitiva, como una combinación entre la sentencia estimatoria clásica de declaración de inconstitucionalidad, con más una sentencia manipulativa integradora". Néstor Pedro Sagüés, "Las sentencias atípicas de la jurisdicción constitucional y su valor jurídico" en Duna Martínez Molina, Genealogía de la justicia constitucional ecuatoriana, Corte Constitucional para el período de transición, Quito, 2012.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional expide la siguiente:

SENTENCIA

1. Se declara la vulneración del derecho a la propiedad y del principio de seguridad jurídica, contenidos en los artículos 66 numeral 26, y 82 de la Constitución de la República.

2. Aceptar parcialmente la acción planteada por el señor Claudio Demetrio Masabanda Espín y, en consecuencia, declarar el incumplimiento por parte del encargado de funciones consulares del Ecuador en Ipiales, señor Ángel Naranjo Gallegos, de la norma contenida en el artículo 65 del Convenio entre Ecuador y Colombia sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves, publicado en el Registro Oficial N.º 83 del 9 de diciembre de 1992. Se niega el incumplimiento de las normas contenidas en los artículos 60 del Convenio entre Ecuador y Colombia sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves y 64 de la Ley Orgánica de Servicio Exterior.

3. Como medidas de reparación integral se ordena:

3.1. Disponer que el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, pague al accionante el valor del vehículo objeto de la presente acción, en función del valor del avalúo comercial del mercado local a la fecha de la presente sentencia.

3.2. Disponer que el órgano judicial correspondiente, en sede contencioso administrativa, en el término de 30 días desde la notificación de la presente sentencia, informe a esta Corte sobre su cumplimiento.

3.3. Disponer que el Ministerio de Relaciones Exteriores investigue el caso y sancione al o los funcionarios responsables del incumplimiento, debiendo, en atención a lo previsto en el artículo 11 numeral 9 numerales segundo y tercero de la Constitución de la República y artículos 67 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ejercer de forma inmediata el derecho de repetición en contra de los responsables.

4. En ejercicio de la competencia establecida en el artículo 436 numerales 1 y 6 de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional emite la siguiente regla jurisprudencial:

El monto de la reparación económica, parte de la reparación integral, como consecuencia de la declaración de la vulneración de un derecho reconocido en la Constitución, se la determinará en la jurisdicción contenciosa administrativa cuando la deba satisfacer el Estado y en la vía verbal sumaria cuando deba hacerlo un particular. Dicho procedimiento se constituye en un proceso de ejecución, en el que no se discutirá sobre la declaratoria de vulneración de derechos.

5. En ejercicio de la competencia establecida en el artículo 436 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional declara la inconstitucionalidad sustitutiva del artículo 19, frase final, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, referente a: "De estos juicios se podrán interponer los recursos de apelación, casación y demás recursos contemplados en los códigos de procedimiento pertinentes", por la frase "Solo podrá interponerse recurso de apelación en los casos que la ley lo habilite". En consecuencia, el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispondrá:

**Art. 19.- Reparación económica.-** Cuando parte de la reparación, por cualquier motivo, implique pago en dinero al afectado o titular del derecho violado, la determinación del monto se tramitará en juicio verbal sumario ante la misma jueza o juez, si fuere contra un particular; y en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado. Solo podrá interponerse recurso de apelación en los casos que la ley lo habilite.

6. Poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura la presente sentencia, a fin de que en el marco de sus competencias y atribuciones, realice una debida, oportuna y generalizada difusión de esta sentencia en las instancias pertinentes de la función judicial.

7. Disponer la publicación de la presente sentencia en la Gaceta Constitucional.

8. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Patricio Pazmiño Freire, **PRESIDENTE**.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de los señores jueces y señoras juezas: Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión extraordinaria del 13 de junio de 2013. Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ..... - f.) ..... - Quito, a 21 de junio de 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO No. 0015-10-AN**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 17 de junio de dos mil trece.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ..... - f.) ..... - Quito, a junio 13 de 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.



Quito, D. M., 09 de mayo del 2013

**SENTENCIA N.º 013-13-SEP-CC**

**CASO N.º 0991-12-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

Lorena Fernanda Guerrero Aguilar, por sus propios derechos y como procuradora común de Edilma Graciela Abril Villafuerte y otros, comparece ante la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, y amparada en lo que disponen los artículos 94 y 439 de la Constitución de la República, 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la demanda se presentó ante la Corte Constitucional, para el período de transición el 20 de junio del 2012.

El secretario general, con fecha 06 de julio del 2012, certificó que no se ha presentado otra solicitud con identidad de sujeto, objeto y acción (fs 03 del expediente constitucional).

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 12 de septiembre del 2012 admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0991-12-EP.

De conformidad con el sorteo realizado y de acuerdo con lo dispuesto en la normativa constitucional aplicable, el 14 de marzo del 2013 el doctor Antonio Gagliardo Llor, juez sustanciador, avocó conocimiento de la presente causa, ordenando notificar a los legitimados pasivos –jueces integrantes de la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha–, al procurador general del Estado, al secretario nacional de Educación Superior SENESCYT y a la ministra de Educación, a fin de que dentro del plazo de 15 días presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda (Fs. 15)

**Audiencia pública**

Esta diligencia se encuentra cumplida conforme la razón sentada por la actuario del despacho de sustanciación que consta a fojas 32 del expediente constitucional.

**Fundamentos fácticos y jurídicos de la legitimada activa**

En lo principal, la accionante expone:

“Que, la sentencia viola el derecho a la tutela efectiva, consagrado en el Art. 75 de la Constitución de la República, en armonía con el Art. 76, numeral 7, literal l), Ibidem, que se concreta en el acceso a la jurisdicción, al debido proceso y a una sentencia debidamente motivada, pues aparte de lo ocurrido en la integración de la indicada Sala, el fallo no es debidamente motivado, pues sus consideraciones son infundadas, incoherentes y contradictorias, por tanto viola la garantía del debido proceso consagrada en el literal l) del numeral 7 del Art. 76 de la Constitución de la República.

Aduce que en el fallo se dice que la SENESCYT no es el órgano encargado de reconocer los títulos expedidos por las Universidades y Escuela Politécnicas del país, sin reparar que nuestra pretensión es que se registre nuestros títulos de Doctor en las diferentes especialidades de las Ciencias de la Educación, como de cuarto nivel, pues las instituciones de educación superior en los que obtuvimos esos títulos han avisado al CONESUP, hoy SENESCYT, del otorgamiento de esos títulos para los efectos de su registro, conforme mandan las sentencias de la Corte Constitucional.

Alega que, en la sentencia se dice que los títulos de Doctor en Ciencias de la Educación no están contemplados dentro de la disposición de la Corte Constitucional, y que siendo el máximo órgano constitucional del Ecuador, mal podría ampliarse su contenido o extenderse la disposición a otras personas u otras instituciones, sin reparar que en nuestro país, en las Universidades más grandes, Central del Ecuador de Quito y Estatal de Guayaquil, esas unidades académicas se llaman facultades de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación, y en otras Universidades se denominan Facultades de Ciencias de la Educación, que han otorgado títulos de Licenciado y de Doctor, en diferentes especialidades de las Ciencias de la Educación, como es el caso del Doctor Mario Leguísamo Torres, que consta del proceso, que ha recibido en la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación de la Universidad Central del Ecuador, el título de Doctor en Psicología Clínica, que está registrado como de cuarto nivel, en el CONESUP, en cumplimiento de las sentencias de la Corte Constitucional, y sin reparar que la Resolución No. 0023-2008-TC se refiere en general a las Universidades legalmente autorizadas y reconocidas antes de la Ley Orgánica de Educación Superior, publicada en el Registro Oficial No. 77 de 15 de mayo del 2000; que es el caso de las Universidades que nos han otorgado dichos títulos.

Manifiesta que la sentencia viola el derecho de los docentes, en todos los niveles y modalidades, a la estabilidad, actualización, formación continua y mejoramiento pedagógico y académico; a una remuneración justa, de acuerdo a la profesionalización, desempeño y méritos académicos; derechos garantizados en el Art. 349 de la Constitución de la República y desarrollados en la Ley Orgánica de Educación Intercultural.



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

Anexo # 4.

Quito, D. M., 01 de octubre del 2014

**SENTENCIA N.º 146-14-SEP-CC**

**CASO N.º 1773-11-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

Luis Jorge Ramírez Enríquez, por sus propios derechos y por los que representa en su calidad de apoderado de sus hermanos Soledad, Timoteo, Zoila, Manuel y Esthela Ramírez Enríquez, presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 07 de septiembre de 2011, por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 659-2011. El recurrente afirma que la referida decisión judicial vulnera sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva, principios de aplicación de los derechos, supremacía de la Constitución y derecho a la propiedad, consagrados en los artículos 82, 75, 11, 424 y 66 numeral 26 de la Constitución de la República.

De conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 127 del 10 de febrero de 2010, la Secretaria General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 10 de octubre de 2011, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 07 de diciembre de 2011 a las 09h43, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los entonces jueces constitucionales Nina Pacari Vega, Patricio Pazmiño Freire y Alfonso Luz Yunes, de conformidad con las normas de la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1773-11-EP.

De conformidad con el sorteo efectuado en sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, correspondió la sustanciación de la presente causa al ex juez constitucional Edgar Zárate Zárate, quien mediante auto del 08 de mayo de 2012, avocó conocimiento de la misma y dispuso las notificaciones respectivas.

El 06 de noviembre de 2012 se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la Primera Corte Constitucional, integrada conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire, quien avocó conocimiento de la misma el 01 de agosto de 2013 a las 11h00. El día 13 de noviembre del 2013 se llevó a cabo la audiencia pública correspondiente.

#### **Sentencia o auto que se impugna**

Sentencia del 07 de septiembre del 2011 a las 16h55, dictada por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

**CORTE PROVINCIAL DE PICHINCHA, SEGUNDA SALA DE LO CIVIL, MERCANTIL, INQUILINATO Y MATERIAS RESIDUALES.** Quito, miércoles 7 de septiembre de 2011, las 16h55. VISTOS: "(...) TERCERO.- FUNDAMENTOS DE DERECHO: (...) La pretensión concreta consiste en que la sentencia ordene que el Municipio repare el daño causado y pague la indemnización por daño patrimonial y por daño moral. La referencia al daño es forzosa porque es el sustento de la acción de protección es este caso específico (...) La indemnización por daños y perjuicios y la indemnización por daño moral son diferentes, pero la responsabilidad de quien produjo el hecho dañoso sólo puede ser declarada en un proceso de conocimiento. Esta indemnización es diferente de la expropiación, que tiene origen en un hecho lícito, pero que trata de compensar al particular por la utilización de un inmueble (...) tampoco procede la acción, porque el derecho de indemnizar no es preexistente y no se puede establecer en esta vía, debido a que es un asunto de legalidad que debe ser discutido en un proceso ordinario. La propia Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales prevé esta posibilidad y determina, en norma expresa, que es improcedente la acción de protección cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho. (...) En definitiva la acción es inadmisibles porque pretende la declaración de un derecho, que consiste en la indemnización por daño patrimonial y por daño moral, lo cual contraviene expresamente la estructura y finalidad de la acción de protección, además la demanda no precisa cuál es la acción



u omisión, supuestamente, violatoria del derecho lo cual impide que la Sala emita un pronunciamiento sobre este punto, y finalmente, no cabe admitir reparación en una garantía jurisdiccional si el derecho no es preexistente, cosa que no se ha establecido en la especie. Por estas consideraciones, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, se acepta el recurso de apelación, se revoca el fallo venido en grado y se desecha la acción (...).

### **Antecedentes del caso concreto**

El 02 de junio de 2011, el señor Luis Jorge Ramírez Enríquez, por sus propios derechos y por los que representa en calidad de mandatario de los señores Juana Soledad de María, Timoteo, Zoila Rosa, Manuel Mesías y Esthela Verónica Ramírez Enríquez, presenta acción de protección en contra del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, alegando la vulneración de los derechos constitucionales a la vivienda, propiedad privada, prohibición de confiscación, seguridad jurídica y debido proceso.

Esta acción correspondió conocer, en primera instancia, al juez séptimo de Trabajo de Pichincha, quien el 24 de junio de 2011 a las 15:31, mediante sentencia resuelve declarar la vulneración de derechos constitucionales y aceptar la acción de protección planteada. De esta decisión, el representante de la Procuraduría Metropolitana del Municipio de Quito y el director nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, presentan recurso de apelación, el cual correspondió conocer y sustanciar a la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, la misma que el 07 de septiembre de 2011 resolvió aceptar el recurso de apelación y revocar el fallo venido en grado.

### **Argumentos planteados en la demanda**

El accionante, sobre lo principal, hace las siguientes argumentaciones:

Aduce que presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 07 de septiembre del año 2011, dictada por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, por cuanto a su criterio dicha decisión judicial vulnera sus derechos constitucionales.

Señala que al fallecimiento de sus padres adquirieron la posesión efectiva del inmueble denominado "La Primavera", situado en la parroquia Benalcázar de la ciudad de Quito. Sin embargo, en el año 2004 la Municipalidad

Metropolitana de Quito, ilegalmente comenzó a realizar trabajos de ensanchamiento del callejón existente al costado “este” del referido inmueble, procediendo a derrocar su vivienda, sin haber existido declaratoria de utilidad pública o la entrega de una justa indemnización.

Sostiene que en vista de aquello y al verse afectado su derecho constitucional a la propiedad, procedieron a denunciar el hecho ante la Administración Zonal, Defensoría del Pueblo, Quito Honesto, sin obtener ningún resultado. Ante ello, presentaron una acción de protección, misma que en primera instancia fue aceptada, y se ordenó la reparación material e inmaterial del daño causado. Argumenta que el Municipio Metropolitano de Quito apeló dicha decisión, correspondiendo su conocimiento a la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, misma que resolvió revocar la decisión venida en grado y desechar la acción de protección.


Está decisión judicial, a criterio del accionante, vulneró sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, principios de aplicación de los derechos y tutela judicial efectiva, por cuanto los jueces no observaron que existía un acto que vulneraba claramente sus derechos constitucionales, ya que derrocar un inmueble sin mediar declaratoria de utilidad pública y el justo pago, indudablemente constituye un acto que ocasiona daños al titular del dominio.

Finalmente, manifiesta que: “los jueces que integran la Segunda Sala Civil de la Corte Provincial están creando una suerte de “prejudicialidad” para acceder a la acción de protección, lo cual no está reconocido en norma constitucional, legal o reglamentaria (...)”.

#### **Fundamentos de derecho del accionante**

Sobre la base de los hechos citados, el accionante considera que se han vulnerado los siguientes derechos constitucionales: seguridad jurídica, principios de aplicación de los derechos, supremacía de la Constitución, propiedad y tutela judicial efectiva reconocidos en los artículos 82, 11 numerales 3, 4, 5 y 8, 424, 66 numeral 26, y 75 de la Constitución de la República.

#### **Pretensión**

 La pretensión concreta del accionante respecto de la reparación de los derechos constitucionales vulnerados es la siguiente: “Con los antecedentes de



hecho y derecho expuestos, comedidamente solicito aceptar la presente acción, disponiendo se deje sin efecto la sentencia que la motiva y conminando al Municipio Metropolitano de Quito a pagar las indemnizaciones correspondientes al daño material e inmaterial que causaran”.

### **Audiencia Pública**

Conforme la razón sentada por el secretario general de la Corte Constitucional a fs. 84 del expediente constitucional, con fecha 13 de noviembre de 2013 se llevó a cabo la audiencia pública, a la cual comparecieron el legitimado activo, Luis Jorge Ramírez Enríquez, en compañía de su abogado defensor, doctor Wilson Yupangui; así como el abogado Marco Ulloa, en su calidad de subprocurador del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, y el doctor Diego Carrasco Falconí, en representación de la Procuraduría General del Estado.

El legitimado activo, en compañía de su abogado defensor, en lo principal manifestó que hace aproximadamente doce años la familia Ramírez fue objeto de un acto ilegítimo, cuando sin existir declaratoria de utilidad pública se dispuso que material pesado del Municipio proceda al derrocamiento de una vivienda con la finalidad de ampliar un pasaje.

Argumenta que nunca fueron notificados con disposición alguna por parte del Municipio, y en el momento del derrocamiento tuvieron que salir inmediatamente de su vivienda para salvar sus vidas, dejando todas sus pertenencias en el interior de la casa. Establece que los escombros cayeron sobre el patio, y que a pesar que su vivienda era humilde, la misma quedó en condiciones críticas.

Señala que en la vivienda habitaban su padre y madre, así como también los seis hijos, los que a partir de ese momento tuvieron que encontrar un lugar donde poder ser acogidos, ya que son de escasos recursos económicos. Aduce que frente a este hecho, acudieron a la Administración Zonal Norte, sin recibir respuesta alguna; fueron a la Defensoría del Pueblo con el mismo resultado, ya que se investigó pero nada se resolvió; posteriormente acudieron a Quito Honesto, pero de igual forma establece que no obtuvieron nada.

Manifiesta que entre todas estas reclamaciones y pedidos, inclusive ante el alcalde, pasaron siete años sin que el Municipio haya tenido la voluntad de reparar el daño causado.

Sostiene que frente a esto y considerando la desesperación de los afectados menores de edad, y dos de ellos mayores, tuvieron que encontrar un lugar para acomodarse con lo que quedó de la familia, toda vez que el padre a consecuencia de estos hechos falleció.

Determina que considerando la vulneración de derechos que en el presente caso existe, como es la vulneración del derecho a la propiedad privada y seguridad jurídica, en cuanto si el Municipio con el objetivo de promover el bien común requería de su vivienda, únicamente tenía que seguir el procedimiento de ley, decidieron plantear una acción de protección.

Agrega que en primera instancia la acción fue aceptada y se dispuso la reparación de los daños materiales e inmateriales, ya que se comprobó que la Municipalidad afectó sus derechos constitucionales, en tanto se justificó que jamás existió declaratoria de utilidad pública, así como tampoco aprobación del trazado vial, en razón de que todos estos hechos fueron efectuados con el objeto de dar paso a una propiedad de un funcionario municipal y ampliar su pasaje.

Precisa que en segunda instancia, la Segunda Sala de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha revocó el fallo venido en grado, aduciendo que primero tenía que por la vía ordinaria haberse determinado quién fue el responsable del acto o de la acción que dio lugar al perjuicio. Que una vez determinado quien fue el agente del perjuicio, tenían que optar o por una acción civil, demandando por un cuasidelito si es que se ha dado por negligencia, impericia e imprudencia, o por una acción penal, si es que se cometió un delito, que, una vez que por esa vía se obtenga un resultado con un derecho preexistente, reclamar recién el pago de los daños y perjuicios.

Alega que bajo estos argumentos se niega el derecho que antes se concedió, a pesar de que en la fundamentación de los derechos vulnerados de la acción de protección se hizo alusión a lo que disponen los artículos 321, 323 y 375 de la Constitución de la República, por cuanto el hecho de que a una persona le derroquen su casa con los muebles dentro, no es un supuesto, sino una realidad, así que como no existió declaratoria de utilidad pública, es un hecho. Aducen que recién tienen conocimiento de que en el año 2012 esto ha sido efectuado.

d  
Argumenta que aun con la reparación vía permuta de un terreno, lo que se hará es cuantificar el avalúo que acostumbra a hacer la Municipalidad, sin considerar todo el sufrimiento que durante este tiempo la familia tuvo.





Establece que todo daño material se repara con la indemnización de daños y perjuicios, y el sufrimiento espiritual que sufre la persona se repara con el daño moral.

Sostiene que en el presente caso se está hablando contra el derecho de las personas a un derecho elemental, que no solo abarca el derecho a la seguridad jurídica, el derecho a la protección de sus bienes y propiedad privada, sino también el derecho a la vida, ya que el hecho de que de la noche a la mañana a una persona le derroquen su casa y tenga que buscar un lugar donde ir, no es agradable.

Dice que en el presente caso no se está hablando de cualquier hecho; a pesar de ello se les pide justificar el perjuicio sufrido; sin embargo, afortunadamente en las diligencias anteriores la Municipalidad no niega haber actuado así, ya que plantean como único justificativo que sobre el bien individual prima el común. En este sentido, relata que forzárselos a que tras siete años de rogarle al municipio la reparación del daño causado, investiguen si fue el tractorista el responsable o si fue algún funcionario municipal el que le dio la orden para que así actué, se pasarán media vida.

Manifiesta que para casos como el narrado, en el cual se evidencia una flagrante vulneración a derechos constitucionales, el legislador estableció la acción de protección, que opera cuando se vulneran derechos constitucionales por acciones u omisiones.

Considera que trece años ya es un tiempo suficiente para que el daño causado se corrija, ya que durante siete años pidieron al Municipio, la Defensoría del Pueblo y Quito Honesto que se dé alguna solución, ya sea mediante una propiedad donde los hijos de quienes fueron propietarios del inmueble, por cuanto estos fallecieron, puedan vivir. Sin embargo, manifiesta que pese a haber existido el buen propósito de uno de los departamentos del Municipio, al final se les informó que no se podía hacer nada en tanto no existía la declaratoria de utilidad pública.

Concluye que este es un caso espeluznante y arbitrario, por lo que solicita que por un formulismo no se les niegue la reparación del derecho que han pedido.

Por su parte, el subprocurador Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito señaló que en relación a lo que ha consignado el accionante, debe aclarar que los hechos relatados no fueron producto de una acción u omisión de esta administración, más bien la misma ha estado pendiente de poder

acoger y dar solución a los pedidos que en su debido momento realizó el accionante.

Sostiene que tomando las mismas palabras del accionante, debe recalcar lo que él ha señalado, supuestamente hay un acto ilegítimo un tema de legalidad, un tema o un hecho de que supuestamente no existió la declaratoria de utilidad pública para que se proceda a hacer la obra pública. Sobre la base de esto, considera que no es procedente esta acción, por cuanto no se ha demostrado cuáles son los supuestos derechos constitucionales que se han violado al resolver la apelación en la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

Manifiesta que en cuatro párrafos el accionante pretende determinar una supuesta vulneración de derechos constitucionales, sin explicar la trascendencia o problema jurídico que esta supuesta acción acarrea, y que era un requisito de procedencia, razón por la cual no se debió admitir esta acción. Aduce que la Corte Provincial de Justicia de Pichincha dejó en claro que una acción de protección no fue establecida para declarar derechos.

Establece que el derecho que se perseguía era una indemnización patrimonial y un daño moral, lo cual no es objeto de una acción de protección, ni tampoco de una acción extraordinaria de protección. Argumenta que los daños que el accionante está pidiendo que se reparen, tienen la vía establecida por la Ley, y que el hecho de que esas vías se demoren o no se demoren, no se puede corregir con una acción de protección. En tal sentido, concluye que el Municipio no es responsable del retardo de la justicia. La vía correcta jurídicamente era el contencioso administrativo.

Solicita que se declare improcedente la presente acción y se la archive, y que en el supuesto no consentido de que se acoja de alguna manera la pretensión del accionante, y se disponga que se repare esta supuesta violación, solicita que la misma se circunscriba a lo que ya fue aprobado por el Consejo Metropolitano en enero de 2012, en la que se autorizó la permuta de un bien inmueble al accionante, y la entrega de dinero en efectivo.

Finalmente, el representante de la Procuraduría General del Estado, principalmente sostuvo que el presente caso tiene como antecedentes una acción de protección, la cual en primera instancia fue favorable y en segunda instancia que tuvo conocimiento la Segunda Sala de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha fue desfavorable a los accionantes, sentencia que una vez analizada se encuentra debidamente fundamentada y motivada.

2

Argumenta que la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, al expedir su sentencia hace referencia a lo que establece el artículo 42 numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ya que de la pretensión de la acción de protección incoada por el accionante, se buscaba la declaración de un derecho, lo cual de acuerdo con la norma anteriormente mencionada incurriría en una causal de improcedencia de la acción de protección.

Aduce que la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, al dictar su sentencia se apegó a lo que establece el ordenamiento jurídico, tomando en cuenta que la pretensión del accionante no era únicamente que se le reconozca una indemnización por daños y perjuicios, sino además pretendía la indemnización de un daño moral, lo cual es totalmente ajeno a la acción de protección, y que de existir un supuesto daño debía haber demandado ante las vías ordinarias competentes y no a través de la acción de protección.

Por lo expuesto, solicita que al estar la sentencia debidamente motivada, se rechace la acción extraordinaria de protección propuesta.

**Preguntas efectuadas por los jueces constitucionales del Pleno de la Corte Constitucional durante la audiencia:**

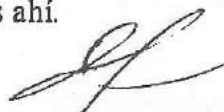
**- Legitimado activo**

**1. Una vez que se produjo la destrucción, el derrocamiento de parte de la vivienda, ¿la familia Ramírez continuó viviendo ahí?**

R. Señor Juez, una vez que se derrocó la mitad de la casa, echaron los escombros al patio, y frente a la puerta, no pudieron continuar viviendo ahí, en las fotografías que ustedes ven, todavía se aprecia al interior de la vivienda mesas y sillas, casi todo quedó dentro, pero ya resultó inhabitable porque no existía pared lateral, y el agua corría, fue en invierno esto, e ingresaba a la propiedad, tuvieron que pedir posada con los vecinos un tiempo, no pudieron seguir viviendo ahí, además la vibración del tractor afectó la cubierta, se rompieron las tejas era invivible.

**2. ¿Actualmente han retornado a esa vivienda, o viven en alguna parte?**

R. Eso está botado señor juez, no han vuelto por allá, porque obviamente con el espacio que quedó, menos de cien metros, de acuerdo con la zonificación, no puede ser utilizado, necesariamente el Municipio tendría que rematarlo como una faja o como una franja a los colindantes, no pueden levantar construcciones ahí.



**3. ¿Cuál es la condición y situación actual que ustedes se encuentran viviendo como consecuencia de los hechos que fueron relatados y sucedidos hace algunos años?**

R. Tengo dos hermanos que son ya de la tercera edad, que están arrendando, porque como usted ve en la foto, hay una vivienda totalmente destruida, entonces, están arrendando mis hermanos durante el tiempo desde el 2004 que se inició el asunto, y si bien es cierto, nosotros hemos esperado desde el momento en que se comenzó a hacer la vía que nos llamen, pero nunca nos notificaron, de la noche a la mañana la vivienda fue derrocada, dejándonos en la calle.

**4. ¿Cuál es su situación particular?**

R. Estoy tratando que se haga justicia, porque yo he acarreado todo el problema, el sufrimiento durante este tiempo, y el resto de mis hermanos igual esperan que se solucione este problema, somos seis hermanos, unos están ya sin trabajo, o sea prácticamente no tienen, se puede decir la comodidad para pagar un departamento, viven arrendando. En esa casita nosotros nos criamos, tiene más de cincuenta años esa casita.

**- Subprocurador Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito**

**1. ¿Se ha materializado, concretado, efectivizado la permuta que se realizó?**

R. Como usted podrá apreciar en los documentos que he puesto en su consideración, está ya aprobado por el Consejo y se ha aprobado que se hagan los trámites pertinentes, los mismos que no han podido seguir porque están pendientes de resolver estas acciones, pero está aprobada y resuelta por el Consejo y no ha sido impugnado este acto.

**2. ¿La permuta comprendería solamente la entrega de un terreno o también la vivienda?**

R. Como está determinado ahí es un terreno, un inmueble, más una diferencia en dinero por el tema de la evaluación del inmueble que antes ocupaba el accionante.

**3. ¿Es usual o legal o es práctica, que el Municipio realice la declaratoria de utilidad pública y expropiación, luego de haber actuado?**

R. No, no es usual, el tema de la propiedad es un tema legal.

*d*





**4. ¿El Municipio acepta que actuó de esa manera?**

R. Consta en los hechos que al parecer se realizó la obra sin la declaratoria de utilidad pública, pero ese es un tema de legalidad, no de una acción extraordinaria de protección.

**5. ¿Las autoridades municipales están conscientes que adoptaron esta decisión?**

R. Como inicié mi exposición no fueron actos de esta administración, y en esta se está tratando justamente de poder resarcir este tema, por eso se expidió la declaratoria de utilidad pública y se realizó el trámite de la permuta.

**6. ¿Esta permuta que ha resuelto el Municipio, no se ha configurado, no se ha llegado a concretar, no ha sido notificada a las partes, no está configurado el acto de permuta?**

R. Faltaría hacer la escritura.

**Contestación a la demanda**

**La Dra. María de los Ángeles Montalvo Escobar y el doctor Guido Mantilla Cardoso, en sus calidades de jueces de la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, comparecen y manifiestan:**

El asunto materia de esta acción plantea un caso de extraordinario interés para la jurisprudencia constitucional en la medida en que el máximo organismo de interpretación y de administración de justicia constitucional deberá determinar si es posible, a través de una acción constitucional, reclamar una indemnización sobre un derecho que no es preexistente.

Aducen que en la especie la pretensión de los accionantes consistía en que se reconociera su derecho para que el Municipio Metropolitano les pague una indemnización por daños y perjuicios y por daño moral. La Sala sostuvo, acogiendo la norma de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y la doctrina, que la acción era inadmisibles porque pretendía la declaración de un derecho nuevo y no la reparación de un derecho preexistente, y que tal reclamación contravenía la estructura y finalidad de la acción de protección.

Señalan que en el texto de la sentencia pronunciada constan con mayor detalle los argumentos esgrimidos por este Tribunal de Instancia respecto del asunto que es materia de la acción extraordinaria de protección.

**El Abg. Marcos Arteaga Valenzuela, en su calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, en lo principal señala:**

(...) de acuerdo con los artículos 2 y 6 de la Ley Orgánica institucional; y, 17 y 18 de su Reglamento Orgánico Funcional; dentro de la Acción Extraordinaria de Protección No. 1773-11-EP, planteada por el señor Luis Jorge Ramírez Enriquez, en contra de la sentencia de fecha 07 de septiembre de 2011, dentro del juicio No. 17112-2011-0659, dictada por los señores Jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha; ante usted, respetuosamente comparezco y manifiesto: Notificaciones que me correspondan las recibiré en el casillero 18 de la Corte Constitucional.

**Numa Pompilio Galindo Castro, en representación del Municipio de Quito, comparece y manifiesta:**

La parte accionante pretende que el juez constitucional a quien correspondió en primera instancia y apelación el conocimiento y resolución de la acción de protección, ordene al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito el pago de una indemnización, en la que se toma en cuenta daño emergente y lucro cesante, además de un supuesto daño moral, es decir, requiere que el juez constitucional declare un derecho.

Argumenta que la acción extraordinaria de protección no es una nueva instancia judicial a la cual se pueda recurrir indiscriminadamente cuando dentro del tiempo previsto en la ley no se ha recurrido a la vía administrativa y judicial prevista en esta, sino es un medio para precautelar aquellos derechos que no tienen un desarrollo normativo, de ahí su subsidiaridad.

Sostiene que no es competencia de los jueces en un proceso constitucional declarar derechos, ya que esta corresponde a los jueces ordinarios, siguiendo para el efecto el procedimiento establecido en la ley, precautelando los derechos de las partes y el debido proceso; de obrar en contrario, se estarían atribuyendo competencias que ni la Constitución ni la ley les han asignado.

Señala que el derecho a la propiedad que se alega como argumento por la parte accionante está ampliamente desarrollado en el Código Civil y en el Código de Procedimiento Civil, es decir, cuenta con el desarrollo normativo suficiente como para acudir ante los jueces competentes para presentar cualquier tipo de reclamo, por lo que la acción extraordinaria de protección al ser subsidiaria no sería la vía adecuada para reclamarlo.



## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección, en virtud de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República y los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; en el presente caso, de la acción presentada en contra de la sentencia del 07 de septiembre del año 2011, dictada por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

### Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado para interponer la presente acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con el requerimiento establecido en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador, que dispone: “Los ciudadanos de forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos (...)”; y del contenido del artículo 439 ibídem, que dice: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”; en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La Corte Constitucional, al ser el máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia constitucional, se encuentra investida de la facultad de preservar la garantía de los derechos constitucionales, y de esta forma evitar o corregir su posible vulneración. En este sentido, con la expedición de la Constitución del año 2008, se cambió el paradigma constitucional, planteando la posibilidad extraordinaria de tutelar los derechos constitucionales que pudieran ser vulnerados durante la emisión de una sentencia o auto definitivo resultado de un proceso judicial.

La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia en los que por acción u omisión se haya violado 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.

La Corte Constitucional, en la sentencia N.º 080-13-SEP-CC manifestó:

La Corte Constitucional, para el periodo de transición, ha definido en reiteradas ocasiones a las garantías jurisdiccionales en el sentido que son declarativas, de conocimiento y reparatorias. En razón que los titulares de los derechos constitucionales, al presentar, en este caso, la acción extraordinaria de protección pretenden que: "(...) el juez constitucional debe realizar un análisis sustancial de la cuestión controvertida, luego de lo cual, tiene la obligación, si el caso lo amerita, de declarar la violación de uno o varios derechos constitucionales e inmediatamente ordenar su reparación integral, conforme lo prescribe el artículo 86, numeral 3 de la Constitución de la República. En este escenario, las garantías jurisdiccionales determinan la obligación que tiene el juez constitucional en el control de los actos públicos, a efectos de que no se vulneren los derechos constitucionales; de este modo, las garantías constitucionales se orientan a dar sustento al Estado constitucional de derechos y justicia..."<sup>1</sup>

En este sentido, el ámbito de acción de la Corte Constitucional al conocer una acción extraordinaria de protección presentada en contra de una decisión dictada dentro de una garantía jurisdiccional, cuando los casos por su gravedad lo requieran, no solo se limita al análisis de la vulneración o no del derecho en la sentencia, sino además, cuando evidencie que la garantía jurisdiccional no cumplió su objetivo de tutelar derechos constitucionales que requieran una reparación oportuna e inmediata, debe ampliar su ámbito de acción hacia el análisis de todo el proceso constitucional. En el caso *sub examine*, esta Corte estima necesario entrar a analizar el proceso de acción de protección N.º 659-2011.

  
<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 080-13-SEP-CC, caso N.º 0445-11-EP.





### **Determinación de los problemas jurídicos**

Después de un examen minucioso de los documentos existentes en el expediente, esta Corte puede determinar con claridad los problemas jurídicos cuya resolución es necesaria para decidir el caso:

1. La decisión judicial impugnada, ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica?
2. Mediante acción de protección, ¿cabe la tutela del derecho a la propiedad?
3. ¿Por qué el derecho constitucional a la vivienda es un derecho complejo?
4. ¿Cómo opera la reparación integral como consecuencia de vulneraciones a los derechos a la propiedad y vivienda adecuada y digna, en el caso *sub iudice*?

### **Resolución de los problemas jurídicos**

- 1. La decisión judicial impugnada, ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica?**

El accionante, en su demanda de acción extraordinaria de protección, señala que:

los jueces que integran la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha están creando una suerte de “prejudicialidad para acceder a la acción de protección, lo cual no está reconocido en norma constitucional, legal o reglamentaria (...) Pues resulta que se transgredió de manera salvaje y descarada el derecho a la propiedad y vivienda; las autoridades involucradas, pese los reclamos y exigencias formuladas durante 7 años por las víctimas, nada hacen; y, para quienes emitieron el fallo materia de esta acción, no ha pasado nada y ni siquiera han logrado entender si hubo “un daño” y “el nexo causal” entre el accionar de los abusivos y la destrucción del inmueble (...).

Para dar respuesta al problema jurídico planteado, esta Corte estima fundamental referirse a la naturaleza, esencia y objeto de la acción de protección como garantía jurisdiccional creada a partir de la Constitución de la República de 2008, a fin de determinar su ámbito de protección y en consecuencia establecer si en el caso concreto se vulnera o no el derecho constitucional a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución, que determina: “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”.

La acción de protección es una garantía jurisdiccional, cuyo objeto es el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. El artículo 88 de la Constitución de la República determina:

(...) podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas, cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación. (Lo resaltado fuera del texto).

De esta forma, esta garantía fue creada con el objeto de tutelar y salvaguardar los derechos constitucionales, cuya pretensión procederá cuando su vulneración se efectúe por cualquier acto u omisión de autoridad pública no judicial o de particulares. Por su parte, el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece: "La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos".

En razón de lo dicho, la esencia de la acción de protección junto a las demás garantías jurisdiccionales es la de constituirse en el procedimiento adecuado para conocer y verificar la vulneración de los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos. Al respecto, la Corte Constitucional manifestó: "(...) En efecto, la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de estos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales"<sup>2</sup>.

Dicho de este modo, esta garantía evidencia la irradiación constitucional que a partir del año 2008 en el Ecuador se ha venido forjando, por cuanto la misma, además de tener una amplia activación en el sentido de que cualquier persona la puede presentar cuando considere que sus derechos han sido vulnerados, tiene como objeto el amparo directo y eficaz de los "derechos reconocidos en la Constitución".

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.



Los derechos constitucionales que la acción de protección tutela son “todos” los derechos determinados en la Constitución y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, que no se encuentran protegidos por otra garantía jurisdiccional, sin dejar de lado los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento, conforme lo determinado en el artículo 11 numeral 7 de la Constitución.

La Corte Constitucional, a través de sus decisiones, ha ido delineando y destacando el carácter tutelar de esta garantía, la cual se constituye en un mecanismo de protección abierto y eficaz para la defensa y justiciabilidad de estos derechos constitucionales. En la sentencia N.º 102-13-SEP-CC, la Corte señaló: “En efecto, la tutela de los derechos constitucionales exige que el modelo procedimental de la acción de protección –y de las garantías jurisdiccionales en general– se encuentre desprovisto de requisitos formales y ofrezca, de manera ágil y dinámica, una protección efectiva y oportuna al titular del derecho posiblemente afectado”<sup>3</sup>.

De esta forma, esta garantía, para que cumpla su objetivo final, debe ser amplia para su activación, y muy eficiente en su desarrollo, por cuanto una de sus características es la sencillez, rapidez y eficacia.

En tal circunstancia, los jueces constitucionales, entendidos como garantes de los derechos, tienen la obligación y el deber constitucional de brindar una efectiva garantía constitucional a las personas cuyos derechos han sido vulnerados por cualquier acto u omisión. Para lograr este cometido, los jueces tienen un papel activo en el nuevo Estado constitucional de derechos y justicia, el mismo que no se limita a la sustanciación de garantías jurisdiccionales observando los procesos convencionales, sino además al establecimiento de parámetros dirigidos a todo el auditorio social para la eficaz garantía de los derechos establecidos en la Constitución, como norma suprema que rige todo nuestro ordenamiento jurídico, teniendo en cuenta que conforme el texto constitucional, el contenido de los derechos se desarrolla de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP.

Al respecto, la Corte Constitucional determinó:

En este punto sobra recordar que la nueva corriente del constitucionalismo, en la que el Ecuador está inmerso, cuestiona la posición del juez como un simple “director del proceso” o espectador, pues mira al juzgador avocado al activismo judicial en miras a precautelar los derechos constitucionales, cumpliendo un rol proactivo durante la sustanciación de las garantías jurisdiccionales de los derechos, comprometido en alcanzar una verdadera justicia, tomando el ordenamiento jurídico y la realidad social como su fundamento<sup>4</sup>.

Los jueces constitucionales son los protagonistas de la protección de derechos que puedan ser o hayan sido vulnerados, son a quienes les corresponde juzgar qué conductas u omisiones han generado tal vulneración, así como también ordenar el resarcimiento de los daños efectuados a través de la figura de la reparación integral.

Bajo esta concepción, la Corte Constitucional, en sus decisiones, ha realizado una interpretación integral de las disposiciones de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que distinguen tanto las causales de admisibilidad como de improcedencia de la acción de protección, con el objetivo de que la acción de protección se constituya en una verdadera garantía de derechos.

En este sentido, la Corte Constitucional reiteradamente ha señalado que los operadores de justicia tienen el deber de efectuar una verificación de la vulneración de derechos constitucionales, y no evadir su responsabilidad de ser garantes de derechos, negando sin fundamento alguno esta garantía jurisdiccional. Siendo así, en lo que respecta al artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte Constitucional, en la sentencia N.º 102-13-SEP-CC<sup>5</sup>, estableció que las causales de los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 son causales de procedencia que deben ser verificadas por parte de los jueces constitucionales dentro de una sentencia, mientras que los numerales 6 y 7 se constituyen en causales de admisibilidad de la acción de protección.

En tal sentido, en las decisiones dictadas dentro de las garantías jurisdiccionales, los jueces deben proceder a fundamentar y exponer las razones por las cuales consideran que a partir del análisis jurídico de los hechos fácticos puestos a su conocimiento, la acción analizada compete o no

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP.



conocer a la justicia constitucional. Siendo así, en los casos en los cuales los operadores de justicia consideren que el asunto materia de la acción de protección no es el adecuado de conocer a través de esta garantía, sino a través de la jurisdicción ordinaria, luego de efectuar la verificación de la vulneración de derechos constitucionales, tienen la obligación de guiar al accionante acerca de cuál es la acción que deben seguir.

Este criterio fue expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia N.º 098-13-SEP-CC:

En tal razón, el carácter subsidiario de la acción de protección ecuatoriana determina que esta procede exclusivamente cuando de un profundo estudio de razonabilidad del caso concreto realizado por la jueza o juez, se desprende la existencia de vulneración a derechos constitucionales. Por el contrario, si en dicho análisis judicial no se determina la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales, sino conflictos de índole infraconstitucional, a la jueza o juez le corresponde determinar cuales son las vías judiciales ordinarias las adecuadas para la solución del conflicto<sup>6</sup>.

Consecuentemente, para que la acción de protección cumpla con su papel de tutelar derechos constitucionales, los operadores de justicia deben someter el caso concreto en que se alegue la vulneración de derechos como fundamento para presentar la acción, a un análisis constitucional pormenorizado, que dé una respuesta lógica y coherente acerca de la existencia o no de dicha vulneración; es decir, deben motivar su sentencia de tal manera, que tanto las partes procesales como todo el auditorio social, puedan tener certeza de las razones constitucionales por las cuales se acepta o rechaza la acción de protección.

En cuanto a lo enunciado, la Corte Constitucional sostuvo:

La acción de protección procede solo cuando se verifique una real vulneración de derechos constitucionales, con lo cual, le corresponde al juez verificar y argumentar si existe o no la vulneración de un derecho constitucional. Es a él a quien le corresponde analizar caso a caso, sobre la base de un ejercicio de profunda razonabilidad, los hechos y las pretensiones del actor para poder dilucidar si se trata de un caso de justicia constitucional o si por el contrario, por su naturaleza infraconstitucional su conocimiento le corresponde a la justicia ordinaria<sup>7</sup>.

En este sentido, el juez constitucional debe fundamentar su decisión básicamente en el análisis de la vulneración de derechos constitucionales, que

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 098-13-SEP-CC, caso N.º 1850-11-EP.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

tome como fundamento las disposiciones constitucionales, los instrumentos internacionales de derechos humanos y la normativa jurídica pertinente.

En el caso *sub examine*, se desprende que con fecha 02 de junio de 2011, el accionante, en representación de sus hermanos, presentó acción de protección, aduciendo que en el año 2004 la Administración Zonal Norte del Municipio de Quito procedió a realizar trabajos de ensanchamiento del callejón existente al costado este del inmueble de su propiedad y de sus hermanos, derrocando la casa heredada de sus padres, sin haberse realizado la declaratoria de utilidad pública ni el trámite de expropiación correspondiente, obligándolo junto a sus hermanos a salir a arrendar propiedades ajenas para poder vivir, lo cual a criterio del accionante al presentar su acción de protección, vulneró sus derechos constitucionales a la vivienda, propiedad, prohibición de confiscación, seguridad jurídica y derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, estableciendo como pretensión la reparación material e inmaterial del daño causado mediante el pago de la indemnización correspondiente.

Dicha acción de protección correspondió conocer, en primera instancia, al juez séptimo de Trabajo de Pichincha, quien con fecha 24 de junio de 2011 a las 15:31, dictó sentencia en la cual, bajo el fundamento de que: “(...) En el presente caso el juez se encuentra frente a la obligación de **velar por el derecho de la accionante a no se[r] privado de su casa de habitación, inmueble de su propiedad, frente a la alegación de la existencia de la vía judicial en forma expedita**, pues según se manifiesta por parte de la entidad accionada los actos administrativos ejecutados por el municipio, pueden ser impugnados por la vía contenciosa administrativa, **acceder a esta argumentación llevaría que se continúe vulnerando el derecho constitucional del acci[onan]te a gozar de su propiedad privada (...)**” (lo resaltado fuera del texto), resolvió aceptar la acción de protección planteada y ordenó la reparación material e inmaterial del daño causado.

Esta decisión fue apelada por el director nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado y por el representante de la Procuraduría Metropolitana del Municipio de Quito, recurso que fue conocido por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, la misma que con fecha 07 de septiembre de 2011 resolvió:

(...) En definitiva la acción es inadmisibles porque **pretende la declaración de un derecho, que consiste en la indemnización por daño patrimonial y por daño**

**moral**, lo cual contraviene expresamente la estructura y finalidad de la acción de protección, además la demanda **no precisa cuál es la acción u omisión**, supuestamente, violatoria del derecho **lo cual impide que la Sala emita un pronunciamiento sobre este punto** y, finalmente, no cabe admitir reparación de una garantía jurisdiccional **si el derecho no es preexistente**, cosa que no se ha establecido en la especie. Por estas consideraciones, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, se acepta el recurso de apelación, se revoca el fallo venido en grado y se desecha la acción. (Lo resaltado fuera del texto).

Es decir, los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha decidieron declarar con lugar el recurso de apelación y desechar la acción de protección, aduciendo principalmente que en la demanda no se hace referencia a si lo que se impugna es un acto u omisión, ante lo cual señalan que en el supuesto de que sea un acto, al establecerse en la demanda como pretensión que se ordene que el Municipio repare el daño causado y se pague la indemnización por daño patrimonial y por daño moral, aquello requiere la declaratoria previa de responsabilidad de quien produjo el hecho dañoso que solo puede ser declarada en un proceso de conocimiento. Por otra parte, la Sala señaló que en el supuesto de que se trate de una omisión por parte de la entidad pública de no aprobar el trazado vial y declarar la expropiación, “tampoco procede la acción, porque el derecho de indemnizar no es preexistente y no se puede establecer en esta vía, debido a que es un asunto de legalidad que debe ser discutido en un proceso ordinario. La propia Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional prevé esta posibilidad y determina, en norma expresa, que es improcedente la acción de protección cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho”.

Dicho argumento constituye el fundamento para desechar la acción de protección, evidenciándose que la Sala omite referirse al análisis de la vulneración de derechos constitucionales alegada en la demanda, pues se limita a señalar que el derecho a la indemnización como consecuencia del derecho a la propiedad, es un tema de legalidad que requiere ser previamente declarado en la justicia ordinaria, argumento que lesiona la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, pues se incorpora un presupuesto inexistente para la procedencia de la acción de protección.

En este sentido, no se efectúa una verificación de la vulneración o no de derechos constitucionales en el presente caso, simplemente la judicatura

deslinda su responsabilidad calificando el asunto sometido a su conocimiento como un tema de legalidad, cuyo pronunciamiento corresponde a la justicia ordinaria.

Esta actitud de la judicatura en mención vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica, en tanto se desnaturaliza el objeto de la acción de protección y se impide que la garantía jurisdiccional cumpla su finalidad de tutelar derechos constitucionales.

Al respecto, esta Corte estima necesario precisar que la actuación de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha resulta inadmisibles dentro del actual modelo constitucional, en tanto no solo se vulneró el derecho analizado, sino que además se restringió el acceso a la justicia de los accionantes, mediante la creación de nuevos presupuestos para la procedencia de la acción de protección, lo cual debe ser puesto en conocimiento del Consejo de la Judicatura, a fin de que se tomen las acciones pertinentes.

## **2. Mediante acción de protección, ¿cabe la tutela del derecho a la propiedad?**

Conforme lo señalado en las líneas anteriores, uno de los fundamentos expuestos en la decisión judicial impugnada es que la indemnización por daño patrimonial y por daño moral proveniente del derecho a la propiedad, es un tema de legalidad.

Este criterio es reiterado por los terceros con interés –Procuraduría General del Estado y Representante del Municipio de Quito– quienes señalan principalmente en su contestación a la demanda, que el derecho a la propiedad que se alega como argumento por la parte accionante está ampliamente desarrollado en el Código Civil y en el Código de Procedimiento Civil, es decir, cuenta con el desarrollo normativo suficiente como para acudir ante los jueces competentes para presentar cualquier tipo de reclamo.

En tal sentido, evidenciando la desnaturalización que en el presente caso se efectúa respecto del derecho a la propiedad, esta Corte estima pertinente analizar su contenido a fin de determinar si cabía su tutela mediante acción de protección.

La expedición de la Constitución del año 2008 significó sin lugar a duda el posicionamiento de un nuevo marco constitucional cuyo fin principal es la



protección de derechos constitucionales. Para ello, la Constitución de la República eliminó las categorizaciones de derechos que se evidenciaban en anteriores constituciones y paso a establecer una igualdad jerárquica de todos los derechos, y en consecuencia una protección integral de estos.

Así, conforme lo dispuesto en el artículo 11 numeral 6 de la Constitución de la República, todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía. *Inalienables* en el sentido de que los derechos constitucionales no pueden ser negados a ninguna persona; *irrenunciables*, por cuanto estos no pueden ser privados, ni su titular puede renunciar a ellos; *indivisibles*, en razón de que los derechos no pueden ser disgregados de los demás derechos, deben actuar todos de forma *interdependiente*, relacionados unos con otros, ya que son la base en la que se asienta el aparato estatal. Finalmente, nuestra Constitución de la República determina que los derechos constitucionales son de *igual jerarquía y de aplicación directa*, en el sentido de que todos tienen el mismo valor e importancia, y requieren la misma protección por parte del Estado, es decir, todos los derechos constitucionales, sin distinción alguna, son justiciables.

En este sentido, los derechos constitucionales deben ser observados desde todas las dimensiones que abarcan, ya sea desde el análisis de la función que cumplen, de su desarrollo infraconstitucional, así como de las modalidades que estos pueden tener; análisis bajo el cual, el juez constitucional, caso a caso, debe discernir acerca de si se trata de la vulneración de un derecho constitucional como tal o del reconocimiento de la titularidad de un derecho – justicia ordinaria–.

Ante estos argumentos y tomando en consideración el análisis que precede en cuanto a la naturaleza y ámbito de protección de la garantía jurisdiccional de acción de protección, esta Corte Constitucional pasará a precisar el ámbito de justiciabilidad del derecho a la propiedad, para posteriormente dar contestación al problema jurídico planteado, acerca de si como consecuencia de su vulneración procede una acción de protección, para lo cual partimos de que esta garantía jurisdiccional tutela “todos los derechos” reconocidos en la Constitución, instrumentos internacionales sobre derechos humanos y aquellos que se desprendan de la dignidad de las personas.

Bajo este enunciado es fundamental preguntarnos ¿cuál es el escenario jurisdiccional atinente a la justiciabilidad del derecho a la propiedad? a fin de dilucidar si este derecho encuentra su tutela en la justicia ordinaria o en la



justicia constitucional, o por el contrario tiene una doble dimensión en nuestro ordenamiento jurídico.

El derecho constitucional a la propiedad ha sido considerado a lo largo de la historia como uno de los derechos protagonistas de los diferentes cambios sociales en los Estados. Así, este derecho inicialmente fue entendido como un límite frente al poder arbitrario del soberano, razón por la cual se lo vinculó estrechamente con el derecho a la libertad, como una de sus más importantes expresiones a través del tiempo, lo cual motivó a que el derecho constitucional a la propiedad sea reconocido en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789<sup>8</sup>, así como en posteriores cartas internacionales de Derechos Humanos<sup>9</sup>.

El reconocimiento del 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.

El derecho a la propiedad se encuentra consagrado en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>10</sup> en el que se determina:

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce 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 de 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:

<sup>8</sup> Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, 26 de agosto de 1789, "Artículo 17.- Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, salvo cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija de modo evidente, y a condición de una justa y previa indemnización".

<sup>9</sup> En la Declaración Universal de Derechos Humanos de fecha 10 de diciembre de 1948, en el artículo 17 se determina: "1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente. 2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad".

<sup>10</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José, Costa Rica, 1969.

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<sup>11</sup>.

La Corte Constitucional, para el período de transición, en cuanto a este derecho ha manifestado:

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 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 (...) <sup>12</sup>.

En el 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 bajo 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 encontramos frente a materia de justicia constitucional, en tanto se trata de un derecho preexistente que responde a su derivación del derecho a 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.

<sup>11</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador, 06 de mayo de 2008.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, Sentencia N.º 173-12-SEP-CC, caso N.º 0785-10-EP.



Sobre esta doble dimensionalidad de los derechos, la Corte Constitucional señaló:


(...) bajo la concepción del Estado constitucional de derechos y justicia los derechos constitucionales no son declarados, sino tutelados, dado que estos preexisten, lo único que se declara en las acciones de garantías jurisdiccionales de los derechos son las vulneraciones que ocurren a los derechos constitucionales. Cosa distinta sucede en la justicia ordinaria, toda vez que, mediante el ejercicio de sus competencias, lo que se pretende es la declaración del derecho y su correspondiente exigibilidad (...) <sup>13</sup>.

A efectos de analizar la dimensión constitucional del derecho a la propiedad que es la que nos interesa para el presente análisis, debemos remitirnos a lo dispuesto en la Constitución de la República, en la que se establece el derecho a la propiedad como parte de los derechos de libertad, reconocido en el artículo 66 numeral 26 que determina: "Se reconoce y garantiza a las personas: (...) 26. 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". La disposición constitucional citada reconoce el derecho a la propiedad en todas sus formas, y a la vez determina la modalidad mediante la cual el Estado promoverá su acceso, esto es, a través de políticas públicas.

En el artículo 321 de la Constitución se reconocen expresamente todas las formas de propiedad, a saber: pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa y mixta.

En este contexto, la Constitución de la República otorga la posibilidad excepcional de que el Estado pueda limitar este derecho, así en el artículo 323 establece lo siguiente:

Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o de interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación.

 En tal virtud, las obligaciones del Estado en cuanto a la garantía y protección del derecho a la propiedad se dan en dos escenarios, a saber: uno de estos es cuando el Estado promueve progresivamente el acceso al derecho a la

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP.



propiedad mediante la adopción de políticas públicas que permitan a las personas su acceso<sup>14</sup>; y el otro, cuando si bien la Constitución de la República autoriza que el Estado pueda limitar al derecho mediante la expropiación de bienes, esta limitación debe observar el derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica, es decir, debe ser efectuada en las condiciones señaladas y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y la ley, garantizando que el proceso se realice “previa justa valoración, indemnización y pago”, y restringiéndose toda forma de confiscación.

En este sentido, el derecho constitucional a la propiedad, conforme lo dispuesto en la Constitución, comprende el derecho de toda persona al acceso a la propiedad y a su pleno ejercicio, para lo cual en los casos en que se prive de este derecho a una persona, esta privación debe ser efectuada de conformidad con las formas y condiciones determinadas en la Constitución y la ley.

En tal razón, previo a la declaratoria de utilidad pública o de expropiación, el Estado debe justificar el objetivo de la ejecución de planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo para el cual será destinado el bien, lo cual se constituye en un requisito sine qua non para que se limite el derecho a la propiedad.

Posterior a ello, se debe determinar si la limitación a efectuarse corresponde a razones de utilidad pública o de interés social y nacional.

La declaratoria de utilidad pública, 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.

La Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.º 005-10-SEP-CC determinó:

<sup>14</sup> En materia de derechos, se habla de la progresividad de un derecho, en cuanto la Constitución de la República en el artículo 11 numeral 8 determina: “El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio”. En este sentido, corresponde al Estado promover el acceso al derecho de forma progresiva, ya sea mediante la implementación de políticas públicas, planes de acción y demás mecanismos encaminados a garantizar el buen vivir.

Las expresiones utilidad pública o interés social no son sinónimas. La utilidad pública se entiende como, todo lo que resulta de interés o conveniencia para el bien colectivo, para la masa de individuos que componen el Estado; o, con mayor amplitud, para la humanidad en su conjunto. El interés social para efectos de expropiación en cambio es todo lo que resulta de interés o conveniencia para una colectividad o un grupo de individuos determinados<sup>15</sup>.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló:

Las razones de utilidad pública e interés social a que se refiere la Convención comprenden todos aquellos bienes que por el uso a que serán destinados, permitan el mejor desarrollo de una sociedad democrática. Para tal efecto, los Estados deberán emplear todos los medios a su alcance para afectar en menor medida otros derechos, y por tanto asumir las obligaciones que esto conlleva de acuerdo a la Convención<sup>16</sup>.

Es decir, se constituye en una condición fundamental para la justificación de la intromisión del Estado en el disfrute del derecho a la propiedad privada. En tal razón, la ausencia de este requisito en el supuesto mencionado se instituye en una omisión que torna a la práctica estatal en inconstitucional y confiscatoria.

Una vez que el Estado efectúa tal declaratoria, tiene que procederse a la previa justa valoración, indemnización y pago, de conformidad con la ley; procedimiento que debe observar las formas determinadas en la ley correspondiente, en aras de garantizar el desarrollo del derecho al debido proceso, estando prohibida la confiscación. Culminado este proceso, se procederá a declarar la expropiación de los bienes.

En este sentido, se desprende que la limitación del derecho a la propiedad a través del procedimiento que la norma constitucional determina se encuentra íntimamente relacionado con los derechos constitucionales al debido proceso y a la seguridad jurídica, ya que estas actuaciones excepcionales requieren de un proceso que contenga garantías mínimas a favor del afectado cuya propiedad se va a limitar.

En conclusión, el Estado, cuando, de ser el caso, limite el derecho, debe observar los parámetros que la norma constitucional determina, a fin de evitar una vulneración del derecho constitucional a la propiedad y la materialización de una práctica confiscatoria. En el caso de que no se cumpla con el proceso

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, voto salvado jueza constitucional Nina Pacari Vega, dentro del caso N.º 0041-09-EP.

<sup>16</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador.

previsto en la Constitución de la República, las víctimas de tal vulneración pueden activar las garantías jurisdiccionales que el constituyente ha determinado como adecuadas para tutelar los derechos constitucionales, entre los cuales se incluye el derecho a la propiedad.

Tara Melish, refiriéndose al sistema interamericano de derechos humanos sobre este derecho señaló:

El derecho a la propiedad constituye “un derecho inalienable, en donde ningún Estado, grupo o persona debe emprender o desarrollar actividades tendientes a la supresión de [ello].” Sin embargo, no es sacrosanto. El Estado podrá expropiar la propiedad en la que otros tienen derechos legales siempre que se cumplan tres condiciones: (1) pago de una justa indemnización; (2) la expropiación está justificada por razones de utilidad pública o interés social; y (3) la expropiación se lleva a cabo de conformidad con leyes pre-establecidas. Si la propiedad es confiscada, destruida o disminuida en su utilización o valor de cualquier otra manera, con el conocimiento, consentimiento o participación del Estado, y la víctima no ha sido justamente compensada por la pérdida, se podrá alegar una violación del artículo 21.<sup>17</sup>

Por las consideraciones expuestas, el derecho a la propiedad desde su dimensión constitucional, es un derecho que se encuentra protegido por las garantías constitucionales, como derecho constitucional inalienable, interdependiente, de igual jerarquía y por ende relacionado con más derechos referentes a la dignidad humana, como es el caso del derecho a la vivienda que se analizará en el siguiente problema jurídico.

En tal virtud, los jueces constitucionales, como ya se mencionó, luego de un análisis pormenorizado deben distinguir, caso a caso, bajo qué dimensión del derecho a la propiedad se encuentran, es decir, ya sea frente a un reconocimiento que compete a la justicia ordinaria o bajo una circunstancia que vulnera el derecho constitucional como tal.

En el *caso sub examine*, del análisis del expediente se desprende que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito efectuó una apropiación de una parte del bien inmueble de propiedad de la familia Ramírez, que provocó el derrocamiento de aproximadamente la mitad de la vivienda que se encontraba dentro de dicha propiedad, sin haber efectuado previamente declaratoria de utilidad pública de dicho bien, ni haber seguido un proceso de previa justa

<sup>17</sup> Tara Melish, *La Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Manual para la Presentación de Casos*, Ed. Centro de Derechos Económicos y Sociales, 2003, p. 361.



dignidad humana  
seguridad jurídica  
bien vivir  
derecho a la propiedad  
derecho a la vivienda

valoración, indemnización y pago del bien; así como tampoco haber efectuado ningún trámite de expropiación, es decir, sin observar los condicionamientos dispuestos en los artículos 66 numeral 26 y 323 de la Constitución de la República, ante lo cual los accionantes presentaron acción de protección, que a pesar de haber sido aceptada en primera instancia, en apelación fue rechazada por los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, quienes señalaron que: “la acción es inadmisibles porque pretende la declaración de un derecho que consiste en la indemnización por daño patrimonial y por daño moral”, es decir, relacionan el derecho a la propiedad, la declaratoria de utilidad pública y el justo pago como un tema de legalidad, que debe ser conocido en la justicia ordinaria y no en la constitucional. Sin embargo, los jueces no observaron que conforme lo dicho en esta sentencia, se encontraban frente a una vulneración de un derecho constitucional, tutelado y justiciable ante la jurisdicción constitucional, que requería una protección y reparación integral por parte de los órganos de administración de justicia constitucional, y no la negativa de protección, aduciendo que se trata de un tema de legalidad que previamente debía ser solventado por la justicia ordinaria. En este sentido, es evidente que los jueces de la Sala, efectuando una errada interpretación de la norma constitucional, redujeron el derecho a la propiedad a un tema netamente legal y no constitucional, desconociendo las circunstancias fácticas que reviste el caso concreto y la igualdad jerárquica de los derechos, reconocida en la Constitución de la República y, por ende, sin analizar su doble dimensionalidad y función en el ordenamiento constitucional como derecho integrante de los derechos de libertad, directamente vinculado con derechos relacionados con la dignidad humana, como son los derechos del buen vivir, conforme lo determina el artículo 11 numeral 6 de la Constitución de la República.

En efecto, si la alegación de los accionantes hubiera sido exclusivamente la determinación del justo precio, dentro de lo cual no se hubiere desprendido la vulneración a derechos constitucionales, podrían los jueces referirse a que el tema debatido no es de constitucionalidad, más en el caso concreto, la principal alegación es justamente la inexistencia de la declaratoria de utilidad pública y de los demás medios constitucionales necesarios para la limitación del derecho a la propiedad, lo cual permite verificar la práctica de una actividad confiscatoria proscrita por la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos.



Siendo así, los jueces de la Sala no brindaron una tutela judicial efectiva real, y no cumplieron su deber de ser garantes de la Constitución, por cuanto conforme lo dicho por los accionantes en su demanda de acción extraordinaria de protección, crearon una suerte de “prejudicialidad” para acceder a la acción de protección, desconociendo la esencia de la garantía y el derecho a la propiedad como derecho constitucional amparado por la Constitución de la República de forma concordante con otros derechos constitucionales que se relacionan con este.

Esta desprotección efectuada por los órganos de justicia, frente a intromisiones ilegítimas del Estado, en este caso del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en el umbral de protección del derecho a la propiedad, no solo dejó en indefensión a los accionantes frente a la vulneración de este derecho, sino además dio lugar a que se vulneren otros derechos interrelacionados con este, que requerían una protección efectiva, como se pasará a explicar a continuación.

### 3. ¿Por qué el derecho constitucional a la vivienda es un derecho complejo?

Considerando los hechos fácticos del caso *sub júdice*, la Corte Constitucional procede a realizar un análisis acerca del contenido y alcance del derecho constitucional a la vivienda adecuada y digna, el cual fue alegado como vulnerado por parte del accionante Luis Ramírez Enríquez (52 años de edad) como mandatario de sus hermanos Juana Soledad (65 años de edad), Timoteo (61 años de edad), Zoila Rosa (56 años de edad), Manuel (49 años de edad) y Esthela Ramírez Enríquez (44 años de edad), al presentar la acción de protección, misma que conforme lo manifestado en esta sentencia, fue desnaturalizada por parte de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, por cuanto, bajo el argumento de que el accionante pretendía la declaración de un derecho, no se protegió y tuteló el derecho constitucional a la propiedad vinculado con el derecho a la vivienda adecuada y digna, amparado en la Constitución de la República.

Conforme la norma constitucional, los derechos constitucionales son interdependientes, en el sentido de que existe una relación íntima entre unos y otros que requieren un análisis integral y no aislado de su contenido. De esta forma, la vulneración del derecho a la propiedad, analizado previamente, puede generar también una lesión al derecho a la vivienda adecuada y digna.

En el presente caso, este derecho procederá a ser analizado, ya que como producto de una intromisión ilegítima en el derecho a la propiedad privada, por la inexistencia de la declaratoria de utilidad pública para proceder al justo pago y el respectivo trámite de expropiación, se procedió a derrocar en estas circunstancias la vivienda en la cual habitaba la familia Ramírez.

Para este cometido, debemos remitirnos a lo dispuesto en el artículo 30 de la Constitución de la República, que establece: “Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica”.

Concordante con esta disposición, la Constitución de la República consagra el derecho a una vida digna, el cual según el artículo 66 numeral 2, debe asegurar: “salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios”.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 11 establece: “1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuada para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia (...)”<sup>18</sup>. (Lo resaltado fuera del texto).

Al respecto, la Corte Constitucional, para el período de transición, señaló:

En este sentido, como bien se desprende del texto constitucional, el derecho a la vivienda digna, ligada a un enfoque social, ambiental y ecológico, tiene estrecha relación con otros derechos fundamentales que, en definitiva, aseguran en su conjunto una existencia digna, es decir, el derecho a la vivienda adecuada y digna se torna condicionante para el efectivo goce de otros derechos constitucionales, como el derecho a transitar libremente, a escoger residencia, a la inviolabilidad de domicilio, a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, entre otros<sup>19</sup>.

El derecho a la vivienda adecuada y digna es uno de los derechos que integra los llamados derechos del *buen vivir*, reconocidos a todas las personas, cuyo cumplimiento corresponde al Estado, a quien se le atribuyen dos conjuntos de obligaciones: un conjunto positivo y un conjunto negativo. El positivo, en lo

<sup>18</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entrado en vigor el 03 de enero de 1976.

<sup>19</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Sentencia No. 026-10-SEP-CC, caso No. 0343-09-EP.



referente a encausar todos sus esfuerzos para que estos derechos sean accesibles, ya sea a través de la provisión de recursos económicos, el establecimiento de políticas públicas, etc.; y el negativo, entendido como la abstención del Estado para realizar conductas que puedan menoscabar su efectivo goce, y a su vez su obligación de proteger que el derecho no sea afectado por un tercero.

Sobre aquello, Víctor Abramovich y Christian Courtis señalan:

El Estado afectará el derecho a la salud, o a la vivienda, o a la educación, cuando prive ilícitamente a sus titulares del goce del bien del que ya disponían, sea dañando su salud, excluyéndolos de los beneficios de la seguridad social o de la educación, del mismo modo en que se afecta el derecho a la vida, o a la libertad de expresión, o a la libertad ambulatoria, cuando interfiere ilegítimamente en el disfrute de esos bienes<sup>20</sup>.

En este sentido, el accionar del Estado para la defensa de los derechos se efectúa a través de estas tres garantías: la de prestación cuando permite su accesibilidad; la de abstención, cuando el Estado se inhibe de efectuar algún acto que pueda menoscabar los derechos a través de la garantía de respeto, y la de protección, cuando garantiza la no intromisión de terceros en el ejercicio de los derechos, sin dejar de lado las garantías constitucionales cuyo objetivo es viabilizar la efectividad de los derechos a través de la justiciabilidad de estos, cuando hayan sido vulnerados.

Dicho de este modo, el derecho constitucional a la vivienda adecuada y digna puede ser abordado desde su triple dimensión, dependiendo de cada caso.

La **prestación**, aquella que guarda relación a la accesibilidad de este derecho por parte del Estado, mediante la implementación de programas de vivienda, proyectos o en definitiva, políticas públicas que garanticen su acceso, particularmente a aquellos grupos poblacionales que por su situación socioeconómica lo requieren en mayor medida.

*d* En este sentido, la garantía de prestación no debe ser asociada restrictiva y únicamente con la dotación de una vivienda, sino además se debe considerar que dependiendo de cada caso, esta garantía requerirá de diversas manifestaciones, como por ejemplo el establecimiento de regulaciones

<sup>20</sup> Víctor Abramovich y Christian Courtis, "Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales", en Christian Courtis y Ramiro Ávila Santamaría Ed., *La protección judicial de los derechos sociales*, Ed. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2009, p. 5.


habitacionales, políticas de arrendamiento, prestación de servicios públicos, y en fin, la implementación de condiciones adecuadas cuyo objetivo sea lograr, en la mayor medida posible, no solo que las personas cuenten con una vivienda, sino además que esta vivienda sea adecuada y digna, conforme lo determinado en la Constitución de la República.

En consecuencia, la prestación de este derecho no siempre implica la obligación de que el Estado promueva programas de otorgamiento de viviendas gratuitas, ya que existen otras medidas que el mismo puede adoptar a fin de garantizar el acceso al derecho. De igual forma, cuando el Estado incurra en una vulneración del derecho a la vivienda adecuada y digna, la medida de reparación integral deberá ajustarse a la gravedad de cada caso concreto, sin que se pueda considerar a la dotación de una vivienda como la medida específica y única a ser establecida a fin de reparar el derecho.

Este criterio fue sostenido por la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en la sentencia N.º 026-10-SEP-CC, en la que estableció: “debemos alejarnos de la idea de que este derecho implica la obligación del Estado de otorgar gratuitamente una vivienda a quien lo necesita”<sup>21</sup>.

En esta línea de análisis, la Constitución de la República determina en el artículo 375 lo siguiente:

El Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, para lo cual: 1. Generará la información necesaria para el diseño de estrategias y programas que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano. 2. Mantendrá un catastro nacional integrado georreferenciado, de hábitat y vivienda. 3. Elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos. 4. Mejorará la vivienda precaria, dotará de albergues, espacios públicos y áreas verdes, y promoverá el alquiler en régimen especial. 5. Desarrollará planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar. 6. Garantizará la dotación ininterrumpida de los servicios públicos de agua potable y electricidad a las escuelas y hospitales públicos. 7. Asegurará que toda persona tenga derecho a suscribir contratos de arrendamiento a un precio justo y sin abusos (...).

  
<sup>21</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, Sentencia N.º 026-10-SEP-CC, caso N.º 0343-09-EP.

A través de estos mecanismos, el Estado ecuatoriano se compromete a salvaguardar el acceso a una vivienda digna y hábitat seguro, y todos los demás derechos que de estos se desprenden.

La **dimensión de protección**, según lo señalado por Miguel Carbonell, significa que:

(...) el Estado debe adoptar medidas destinadas a evitar que otros agentes o sujetos violen los derechos sociales, lo que incluye mecanismos no solamente reactivos frente a las violaciones (como lo podría ser la creación de procesos jurisdiccionales o sistemas de tutela administrativa), sino también esquemas de carácter preventivo que eviten que agentes privados puedan hacerse con el control de los recursos necesarios para la realización de un derecho<sup>22</sup>.

La **dimensión de abstención** se vincula al pleno ejercicio del derecho a la vivienda como una de las manifestaciones del derecho a la propiedad, vida digna, y otros derechos constitucionales, no susceptibles de ninguna interferencia arbitraria e ilegítima exterior, que pueda menoscabarlos, es decir, implica una abstención por parte del Estado.

Esta obligación es conocida por la doctrina como obligación de “respetar”, la que según Miguel Carbonell incluye:

La obligación de respetar significa que el Estado –lo que incluye a todos sus organismos y agentes, sea cual sea el nivel de gobierno en el que se encuentren y sea cual sea la forma de organización administrativa que adopten– debe abstenerse de hacer cualquier cosa que viole la integridad de los individuos, de los grupos sociales o ponga en riesgo sus libertades y derechos; lo anterior incluye el respeto del Estado hacia el uso de los recursos disponibles para que los sujetos de los derechos puedan satisfacer estos derechos por los medios que consideren más adecuados<sup>23</sup>.

Así, la manifestación del derecho a la propiedad y otros derechos constitucionales, a través del derecho a la vivienda debe incluir condiciones y limitaciones al actuar estatal adecuadas y apropiadas para un ejercicio integral de este derecho.

Sobre aquello, la Corte Constitucional, para el período de transición, determinó: “Este derecho social se interrelaciona con el derecho a una vida digna, en virtud del cual es deber primordial del Estado ecuatoriano fomentar

<sup>22</sup> Miguel Carbonell, *Neoconstitucionalismo y derechos fundamentales*, Ed. Cevallos editora jurídica, Quito, 2011, p. 122.

<sup>23</sup> Miguel Carbonell, *Neoconstitucionalismo y derechos fundamentales*, Ed. Cevallos editora jurídica, Quito, 2011, p. 121.

las mejores condiciones a través de garantías normativas, jurisdiccionales y políticas públicas tendientes a conseguir el denominado "buen vivir"<sup>24</sup>.

Bajo la perspectiva de la vinculación del derecho a la vivienda con el derecho a la propiedad, es fundamental señalar la prohibición constitucional de la privación injustificada del derecho a la propiedad, razón por la cual la práctica de actos arbitrarios por parte del Estado, mediante los cuales se afecte al derecho a la vivienda digna, sin la respectiva declaratoria de utilidad pública, aviso previo o trámite determinado en la ley, significa un atentado contra estos derechos.

Por todo lo enunciado, la efectividad del derecho a la vivienda implica la no afectación de su ejercicio, razón por la cual, refiriéndonos a esta obligación negativa del Estado, respecto de la abstención de ejecutar algún acto que pueda menoscabar la vivienda adecuada y digna, es menester, además de referirse a lo dispuesto en la Constitución de la República y la jurisprudencia citada, analizar el bloque de convencionalidad, el cual incluye la remisión a Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos ratificados por el Ecuador, y conforme el control de convencionalidad<sup>25</sup> al *ius commune* interamericano, entre ellos a otros informes de organismos internacionales que establecen recomendaciones a los países a favor de la plena vigencia de los derechos humanos.

De esta forma, a fin de aplicar el principio de favorabilidad de los derechos y en atención a la cláusula abierta establecida en el artículo 11 numerales 5 y 7 de la Constitución de la República, y considerando que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social, la Corte Constitucional destaca la importancia del control de convencionalidad, como aquel mecanismo que permite a los Estados, con el objeto de lograr la efectividad de los derechos contenidos en su ordenamiento jurídico, considerar estos criterios

<sup>24</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 148-12-SEP-CC, caso 1207-10-EP.

<sup>25</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado este control en sus decisiones como aquel mecanismo que implica la "subordinación de todo el ordenamiento jurídico al respecto y garantía de los derechos humanos asegurados convencionalmente, lo que tiene como fundamento que los derechos esenciales de la persona son parte del bien común regional, que es superior al bien común nacional, desde la perspectiva de la estimativa jurídica, lo que obliga en la dimensión normativa del derecho a preferir los estándares mínimos de los derechos asegurados por la Convención a niveles inferiores de aseguramiento de atributos y garantías de los derechos asegurados por el derecho interno, incluido el texto constitucional". (Véase en Humberto Noguera Alcalá, *Los desafíos del control de convencionalidad del corpus iuris interamericano para las jurisdicciones nacionales*, 26 de septiembre de 2011, en [www.bibliojuridica.org](http://www.bibliojuridica.org)).



interpretativos internacionales en ciertos casos denominados *soft law*,<sup>26</sup> como lo son las recomendaciones emitidas por los Comités, principios, directrices, observaciones, entre otros, como fundamento para desarrollar el contenido de los derechos.


En este sentido, ante la necesidad de sentar bases sólidas acerca de la obligación negativa –abstención y respeto– del Estado en lo referente al derecho a la vivienda entendido como un derecho complejo, las observaciones del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales forman parte del “*corpus iuris interamericano*” que sirve de base para el bloque de convencionalidad, a fin de que en el presente caso se establezca el contenido de este derecho a partir de la obligación estatal referida.

Estos criterios interpretativos serán utilizados en el caso sub júdice, en atención a lo dispuesto en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución de la República, que determina:

El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.

Para lo cual, en primer lugar es fundamental definir qué se entiende por “vivienda adecuada”. La Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda<sup>27</sup>, en el párrafo 5 determina: “el concepto de “vivienda adecuada”... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo a ello a un costo razonable”.

En este sentido, el derecho a la vivienda adecuada y digna no se agota en tener un lugar donde vivir, sino además conforme lo dicho en la observación N.º 4

  
<sup>26</sup> Este método también es conocido como derecho blando por el Derecho Internacional, el cual si bien per se no tiene efectos jurídicos vinculantes, tiene fundamental importancia, por cuanto invoca disposiciones fundamentales acerca del contenido de Derechos Humanos, teniendo efectos que si bien no son vinculantes sirven como criterios de interpretación y fuente de apoyo a los Estados en lo referente al desarrollo de derechos.

<sup>27</sup> Comisión de Asentamientos Humanos y Estrategia Mundial de Vivienda, año 2000.

del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:<sup>28</sup>

El derecho a la vivienda no se debe interpretar en sentido estricto o restrictivo, por ejemplo con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Y así debe ser por lo menos por dos razones. En primer lugar, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto. Así pues, "la dignidad inherente a la persona humana", de la que se dice se derivan los derechos del Pacto, exige que el término "vivienda" se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se deba garantizar a todos, sean cuales fueran sus ingresos o su acceso a recursos económicos. En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada.

De esta forma, el derecho a la vivienda adecuada y digna es un derecho complejo que incluye otros derechos, que dan luz a condiciones óptimas de vida para todas las personas. En este sentido, el Comité, dentro de sus observaciones generales a fin de demarcar lo que implica una vivienda adecuada y digna, estableció los requisitos mínimos que una vivienda debe poseer, a saber: 1) seguridad jurídica de la tenencia; 2) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; 3) gastos soportables; 4) habitabilidad; 5) asequibilidad; 6) lugar; y, 7) adecuación cultural.

Por **seguridad jurídica** de la tenencia, el Comité determinó: "La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, **la ocupación por el propietario**, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o **propiedad**. Sea cual fuera el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de **seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas**. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados". Lo resaltado fuera del texto.

Este factor íntimamente vinculado con el derecho a la propiedad, determina que las personas deben de gozar del derecho a la vivienda a través de la

<sup>28</sup> Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por órganos creados en virtud de Tratados de Derechos Humanos, Naciones Unidas, 12 de mayo de 2004.





seguridad en lo referente a su tenencia, dentro de la cual se incluye la ocupación por parte del propietario, ocupación que abarca el uso, goce y disposición de su vivienda, para los fines que estime pertinentes. En referencia al caso concreto, se advierte que la familia Ramírez (accionantes), al momento de la acción municipal, estaba haciendo uso de su derecho a la vivienda en la expresión mencionada, esto es, habitando en ella sin verse afectados por intromisiones de terceros y por lo tanto debía garantizárseles la seguridad en el ejercicio de este derecho constitucional.

Mientras que por **disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura**, el Comité señaló que una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Estos servicios, a criterio de esta Corte, son indispensables para el adecuado ejercicio de este derecho, por cuanto se relacionan al acceso en condiciones óptimas de salubridad y servicios básicos necesarios para garantizar el buen vivir.

En cuanto a **gastos soportables**, el Comité se refiere a estos como los valores que presupone la manutención de una vivienda, los cuales deberán ser proporcionales con los niveles de ingresos de sus ocupantes. Específicamente el Comité señaló: "Los Estados Partes deberían crear subsidios de vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda". Con este requisito, lo que se busca principalmente es que los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro ni la satisfacción de otras necesidades básicas.

Por su parte, la **habitabilidad**, conforme lo manifestado por el Comité incluye:

Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder **ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad**. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes (...) dicho de otro modo, que una vivienda y unas condiciones de vida adecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevada.

Bajo este supuesto, una vivienda adecuada debe contener condiciones de salubridad, buena infraestructura, protecciones contra el clima, etc., que permitan que esta se torne habitable, entendiéndose que una acción material

como un derrocamiento, evidentemente afectaría estas condiciones, volviendo inhabitable un lugar o una vivienda que en un principio lo fue.

La **asequibilidad** implica el acceso a la vivienda como un derecho de quien lo posee, dando especial importancia a los grupos en situación de desventaja o que requieran atención prioritaria por parte de los Estados, los mismos que a criterio del Comité “deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho”. Este requisito se constituye en una de las obligaciones positivas del Estado referidas anteriormente.

Por el requisito de **lugar**, el Comité señala que: “La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales”. De igual forma, el Comité hace alusión a que la vivienda no sea construida en lugares contaminados o lugares próximos a fuentes de contaminación, que pueda amenazar la salud de sus habitantes. Este requisito esencialmente se relaciona con el derecho a la dignidad humana y con el requisito de habitabilidad, por cuanto garantiza la protección integral de los habitantes para que no sean sujetos a situaciones peligrosas que puedan poner en riesgo su integridad.

Finalmente, en lo referente a la **adecuación cultural**, el Comité manifiesta que: “La manera como se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda”. Es decir, las personas pueden expresar su identidad cultural a través del ejercicio de este derecho, con lo cual el Estado debe respetar su derecho al libre desarrollo de la personalidad, mediante el cual puedan escoger las condiciones y adecuaciones de su vivienda, tomando como referencia sus manifestaciones culturales.

En fin, todos estos requisitos o parámetros se encuentran encaminados a describir en qué constituye el término “vivienda adecuada”, y por ende cuáles son las obligaciones y deberes que el Estado debe tener frente a este derecho constitucional.

✓ En el caso en análisis, la seguridad jurídica de la tenencia y la habitabilidad se constituyen en dos requisitos esenciales para determinar si la acción efectuada por el Municipio de Quito atentó o no contra el derecho a la vivienda adecuada y digna, por cuanto, conforme lo dicho en líneas anteriores, los accionantes, al momento de la actuación municipal, tenían seguridad en la tenencia de su

propiedad, quedándose posteriormente despojados de ella, por cuanto se irrumpió en su goce mediante el aprovechamiento por parte del Municipio de un fragmento de dicho bien inmueble, sin observar lo dispuesto en la Constitución de la República. En lo referente a la habitabilidad, esta también se vio afectada, ya que el hecho de derrocar una vivienda provoca que la misma pierda las condiciones necesarias para ser habitable y para prestar a sus ocupantes los servicios y entornos mínimos de supervivencia.

Es necesario precisar que el Estado y los organismos pertinentes tienen la facultad para regular los temas de hábitat y vivienda conforme lo dispuesto en el artículo 375 de la Constitución de la República, con enfoque por ejemplo en temas como la gestión de riesgos y la regulación del uso del suelo, no obstante estas facultades deben ser ejercidas observando los derechos reconocidos en la norma constitucional así como las disposiciones de orden infraconstitucional que regulen estas prácticas estatales. Incluso dentro de estos planes de acción, el Estado puede efectuar desalojos, los cuales si son efectuados cumpliendo las garantías del debido proceso y observando la normativa pertinente se constituyen en legítimos.

Así, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha precisado que:

Quando se considere que el desalojo está justificado, debería llevarse a cabo con estricto cumplimiento de las disposiciones pertinentes de las normas internacionales de derechos humanos y respetando los principios generales de la razón y la proporcionalidad. A este respecto, cabe recordar en particular la Observación general N.º 16 del Comité de Derechos Humanos relativa al artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que señala que la injerencia en el domicilio de una persona sólo puede tener lugar "en los casos previstos por la ley". El Comité observó que en tales casos la ley debía "conformarse a las disposiciones, propósitos y objetivos del Pacto". El Comité señaló también que "en la legislación pertinente se deben especificar con detalle las circunstancias precisas en que podrán autorizarse esas injerencias"<sup>29</sup>.

En tal razón, la realización de desalojos, aun cuando sean justificados, debe ser efectuado preservado los derechos constitucionales de las personas que sean víctimas de tales desalojos, y tratando que en la medida de lo posible se

<sup>29</sup> Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N.º 7, ver en: <http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/DerechoshumBase/CESCR/001obsgralesCte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html>: GEN7.

apliquen actuaciones racionales y proporcionales de conformidad con el ordenamiento jurídico.


Sin embargo, cuando el Estado o un tercero realice una intromisión no determinada en la Ley, que a todas luces atente de manera injustificada contra el derecho a una vivienda adecuada y digna, esta práctica estatal se considerará ilegal y arbitraria. El Comité ha relacionado estas prácticas a través de los denominados desalojos ilegítimos o forzosos<sup>30</sup>, mediante el uso de la colisión o fuerza y sin previa notificación ni aviso, lo que ha considerado que se constituye en una afectación al derecho a la vivienda, ya que se interrumpe su pleno disfrute y goce, así como la seguridad en la tenencia y la habitabilidad. Estos desalojos, conforme lo dicho en el informe N.º 7 del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: “se define como el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos”.

Tara Melish, al respecto, ha señalado:

Los desalojos forzosos y desplazamientos masivos, particularmente de invasores o quienes carecen de hogar y de opciones alternas, constituye un serio problema en los Estados Americanos. Cuando se los lleva a cabo sin seguir los procedimientos y lineamientos apropiados, tales desalojos podrán constituir una violación expresa de la prohibición que consta en el artículo 11 con respecto a las “injerencias arbitrarias o abusivas en...[el] domicilio<sup>31</sup>”.

La situación se agrava cuando estos actos arbitrarios e ilegítimos son realizados con agravantes como el uso de la fuerza, al proceder a derrocar una vivienda con sus habitantes dentro de ella, o que sean realizados en épocas de invierno, o cuando los ocupantes sean personas de la tercera edad, o cuando no cuenten con otra vivienda para subsistir.

De esta forma, debido a la íntima relación del derecho a la vivienda con otros derechos constitucionales, su vulneración debe ser analizada considerando todos los factores de tipo socio-económicos que se encuentran detrás de cada

<sup>30</sup> El término desalojos forzosos ha sido desarrollado por parte del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos como una institución que atenta contra el derecho a una vivienda adecuada y digna.

<sup>31</sup> Tara Melish, La protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Manual para la Presentación de Casos, Ed. Centro de Derechos Económicos y Sociales, p. 323.



caso que podrían generar la vulneración de más derechos constitucionales, como es el caso del derecho a la dignidad humana.

En relación a lo dicho, la Corte Constitucional Sudafricana señaló:

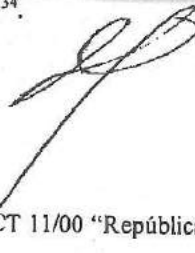
El derecho a acceder a una vivienda digna no puede analizarse aisladamente. Está íntimamente relacionado con otros derechos económicos y sociales. Estos derechos deben ser leídos en conjunto y relacionados con la Constitución en su totalidad. El Estado está obligado a llevar a cabo acciones positivas para satisfacer las necesidades de las personas que viven en la extrema pobreza, quienes no tienen vivienda o poseen una que no sea digna. Esta conexidad debe tenerse en cuenta al interpretar los derechos socio-económicos y en particular, a la hora determinar si el Estado ha cumplido sus correlativas obligaciones<sup>32</sup>.

Por su parte, la Corte Constitucional, para el período de transición, ha señalado que la vulneración del derecho a la vivienda debe ser analizado tomando en referencia todos los factores en que esta vulneración se da, así:

Cuando ese bien inmueble constituye en la única vivienda de la que dispone una familia, aquella situación se vuelve compleja, debiendo ser interpretada de manera integral con otros derechos de contenido social, como el derecho a un buen vivir, más aún considerando que quienes habitan en esa vivienda, objeto de deterioro, son personas adultas mayores que requieren una protección especial por parte del Estado ecuatoriano<sup>33</sup>.

Tara Melish, sobre este derecho, en el marco del sistema interamericano de derechos humanos, sostuvo:

La Comisión ha reconocido explícitamente que el derecho a una vivienda adecuada está estrechamente relacionado con el derecho a la propiedad individual. Aunque el derecho a la propiedad abarca una amplia gama de derechos, los reclamos que tienen mayores probabilidades de éxito conforme el artículo 21 involucran la protección ante: (a) la destrucción arbitraria de vivienda y propiedad personal; (b) los desalojos forzosos ilegales; (c) las alzas arbitrarias de arriendo; y (d) contaminación ambiental de la propiedad residencial<sup>34</sup>.



<sup>32</sup> Corte Constitucional de Sudáfrica, Caso N.º OCT 11/00 "República de Sudáfrica vs. Grootboom, 04 de octubre de 2000.

<sup>33</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 148-12-SEP-CC.

<sup>34</sup> Tara Melish, La Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Manual para la Presentación de Casos, Ed. Centro de Derechos Económicos y Sociales, 2003, p. 372.

Así, el derecho constitucional a la vivienda adecuada y digna es un derecho complejo en el sentido de que se encuentra vinculado directamente con el ejercicio de otros derechos constitucionales.

Del análisis del caso *sub júdice* y de los argumentos vertidos ante esta Corte en la audiencia pública del 13 de noviembre de 2013, se desprende que en el año 2004, mientras los accionantes se encontraban en el interior de su vivienda ubicada en la parroquia Benálcazar, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito comenzó a realizar trabajos de ensanchamiento del Pasaje Carlos Yépez, y sin haberse efectuado notificación alguna se procedió a derrocar gran parte de la vivienda de propiedad de los accionantes, lo cual produjo que los mismos procedan a salir inmediatamente de su única vivienda, dejando en el interior todas sus pertenencias, por cuanto a partir de ese momento la misma se tornaba en inhabitable. Vale la pena recalcar que conforme sostienen los accionantes, este hecho se dio durante un período de invierno, producto de lo cual el agua se comenzó a filtrar en el que, durante aproximadamente cincuenta años, fue su hogar, lo cual les provocó graves afectaciones, ya que son de escasos recursos y tuvieron que arrendar otras propiedades, sin tener los medios económicos para ello.

Ante este hecho, los accionantes acudieron al Municipio de Quito, Quito Honesto y posteriormente a la Defensoría del Pueblo, sin recibir ninguna respuesta. Por otra parte, alegan que el Municipio de Quito, durante todo este tiempo, no entregó ninguna indemnización ni efectuó ningún trámite de declaratoria de utilidad pública, pese a los constantes reclamos, solicitudes y denuncias que el accionante presentó a la Administración Municipal, así como tampoco se les entregó una vivienda alternativa en la cual pudieran habitar hasta que se solucione su situación.

Este hecho arbitrario, según manifiestan, fue efectuado por personeros municipales que tenían su propiedad a pocos metros de su vivienda, quienes, a fin de tener un acceso más amplio a su propiedad, sin haber existido la planificación de trazado vial ni declaratoria de utilidad pública, procedieron a derrocar la vivienda a fin de cumplir este cometido.

De los hechos relatados se evidencia que existe un acto arbitrario por parte del I. Municipio de Quito, por cuanto, además de haber atentado contra el derecho a la propiedad de los accionantes, en razón de la realización de una actuación confiscatoria al tomar parte de su propiedad sin previa declaratoria de utilidad pública, también se atentó contra su derecho a una vivienda adecuada y digna, ya que el acto de "derrocar una vivienda", sin previa notificación o aviso, y



peor aún sin ofrecer una alternativa de vivienda, no solo que la tornó en inhabitable o afectó su seguridad jurídica en la tenencia, sino además que puso en peligro la vida de sus habitantes, quienes a partir de ese momento no pudieron ocupar su hogar, ya que el mismo quedó casi destruido, conforme se evidencia en los documentos que los accionantes adjuntan tanto al proceso de acción de protección como al proceso constitucional (fs. 75 a 89).

En este sentido, no existió una abstención y respeto por parte del Estado en lo referente a la afectación del derecho –obligación negativa–, y por el contrario, se evidencia una intromisión arbitraria en el disfrute del derecho a la vivienda y a la propiedad, ya que afectar una vivienda de propiedad privada sin ninguna justificación, trámite legal o notificación previa, constituye una actuación lesiva que impidió a sus titulares ejercer su derecho constitucional a la vivienda en la que habitaban por aproximadamente cincuenta años. Este presupuesto fáctico demuestra cómo un derecho del buen vivir, al igual que todos los derechos, puede involucrar una mera abstención para lograr su justiciabilidad.

Esta vulneración se agrava aún más cuando del expediente se advierten las condiciones materiales en que se produjo este hecho, es decir, en una estación invernal en la que los ocupantes, en razón de que no fueron notificados, se encontraban dentro de la vivienda, y por lo tanto expuestos a las situaciones de peligro que implica el derrocar un bien inmueble habitado.

Por todos estos fundamentos, en el presente caso no solo se debe considerar la afectación del derecho constitucional a la vivienda que en aquel momento se produjo, sino además, asumiendo el carácter complejo de este derecho, todas las consecuencias que este hecho tuvo a través del tiempo transcurrido sin que haya sido reparado –10 años–, para el ejercicio del derecho constitucional a la dignidad humana, por cuanto los accionantes a partir de ese momento dejaron de tener un lugar donde vivir, debieron arrendar propiedades privadas, sin tener los recursos económicos para ello, ya que según argumentan, todos los accionantes cuentan únicamente con estudios de primaria, y algunos de ellos, actualmente se encuentran sin trabajo.

Durante el tiempo transcurrido, el Municipio de Quito no entregó ninguna indemnización a los accionantes, tampoco proporcionó ofertas de vivienda alternativa previa que permitiera resarcir el daño generado; es decir, los accionantes fueron desalojados forzosamente, habiendo personas en estado de necesidad dentro de la vivienda.

La dotación de una vivienda alternativa constituía un mecanismo que podía ser implementado por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a fin de remediar las consecuencias del derrocamiento de la vivienda de la familia Ramírez. La Corte Constitucional de Colombia, al respecto, ha determinado:

Los desalojos no deben dar lugar a que las personas se queden sin vivienda, lo que implica que el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para que se reubique a estas personas o se les proporcione otra vivienda, esta Sala estima que, en los casos en los que personas sujetos de especial protección constitucional, como la población desplazada, se encuentren ocupando un inmueble, ya sea público o privado, para satisfacer su derecho a la vivienda y no tengan otra alternativa de habitación, deben ser alojados en un albergue que garantice las condiciones mínimas del derecho a la vivienda digna antes de que se emita cualquier orden de lanzamiento o desalojo sobre el predio en el que se encuentran asentados.

Por su parte, Tara Melish, en referencia al sistema interamericano, señala que en estos casos: “Los Estados Partes tienen la obligación de garantizar que tales personas cuenten con alojamiento alternativo, espacio o recursos a través de los cuales tengan acceso a una vivienda mínimamente adecuada”<sup>35</sup>.

En el caso concreto, los accionantes señalan que luego de la materialización de la acción de derrocamiento de su vivienda, tuvieron que salir a pedir a los vecinos les proporcionen un lugar donde vivir.

En este sentido, la vulneración de este derecho constitucional acarrea una serie de consecuencias que inciden directamente en cuestiones humanas que afectaron el proyecto de vida de los accionantes, como las afectaciones psicológicas, económicas y sociológicas que una situación de esta magnitud provoca en la vida de las personas, razón por la cual, el denominado “sufrimiento de la víctima” para el análisis del caso sub júdice, da lugar a que la Corte Constitucional considere todas las condiciones que se propiciaron durante el tiempo de vulneración.

De lo expuesto, en el presente caso la Corte Constitucional no solo advierte vulneración del derecho constitucional a la vivienda adecuada y digna, sino además una vulneración sistemática a otros derechos constitucionales que se interrelacionan con este y que se desprenden de la dignidad humana, como lo es el derecho a la vida digna, propiedad, prohibición de confiscación y salud

<sup>35</sup> Tara Melish, La Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Manual para la Presentación de Casos, Ed. Centro de Derechos Económicos y Sociales, 2003, p. 364.

física y mental, por cuanto la acción municipal, además de ser arbitraria, dio lugar a que los accionantes fueran expuestos a una situación de peligro como consecuencia del derrocamiento del bien cuando sus habitantes se encontraban dentro en época de invierno.

Por otra parte, este hecho les privó de disfrutar de su única vivienda, afectación además que se agrava considerando que los accionantes son de condiciones socioeconómicas limitadas.

**4. ¿Cómo opera la reparación integral como consecuencia de vulneraciones a los derechos a la propiedad y vivienda adecuada y digna en el caso *sub júdice*?**

La expedición de la Constitución del año 2008 implicó un cambio fundamental en la historia constitucional del Ecuador, por cuanto además de que se amplió el catálogo de derechos constitucionales, se reforzó el papel de las garantías constitucionales, entendidas como aquellos mecanismos tendientes a efectivizar el cumplimiento y respeto de dichos derechos.

En este sentido, un cambio sustancial en el modelo constitucional actual en comparación con el modelo del año 1998, es la creación de la garantía de la reparación integral<sup>36</sup>, mediante la cual se consolida la restitución y reparación de los derechos constitucionales que hayan sido vulnerados. La Constitución de 1998 determinaba que ante la violación de derechos la jueza o juez podía “adoptar medidas urgentes destinadas a cesar, evitar la comisión o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos”<sup>37</sup>. Es decir, se limitaba a establecer la adopción de medidas urgentes que quedaban a discrecionalidad del juez, cuyo objeto principal era remediar las consecuencias del acto vulneratorio.

La reparación integral tiene un amplio desarrollo en la jurisprudencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de la cual la Constitución del 2008 y posteriormente la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional recogen criterios y contextualizan la efectiva protección de los derechos constitucionales mediante su aplicación.

<sup>36</sup> La reparación integral tiene su origen en el Derecho Internacional, siendo establecida en un inicio como principio declarado en la Asamblea General de las Naciones Unidas de 16 de diciembre de 2005, como uno de los mecanismos para luchar contra la impunidad.

<sup>37</sup> Constitución Política del Ecuador, año 1998, artículo 95.

En la Constitución del año 2008 se establece a la reparación integral como un “derecho” y un principio, por medio del cual las personas cuyos derechos han sido afectados, reciben por parte del Estado todas las medidas necesarias, a fin de que se efectúe el resarcimiento de los daños causados como consecuencia de dicha vulneración. Así, el artículo 11 numeral 9 de la Constitución de la República determina:

**El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos. Lo resaltado fuera del texto.**

Siendo así, este cambio constitucional se da como respuesta a la denominación del Ecuador como un Estado Constitucional de Derechos y Justicia Social, cuyo objetivo principal no solo debe limitarse a garantizar el respeto de los derechos constitucionales, sino además debe ir más allá y encaminarse hacia el establecimiento de medidas que promuevan que la situación de la víctima de la vulneración de un derecho sea reparada, con lo cual se cumple la finalidad de las garantías constitucionales de proteger eficaz e inmediatamente los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado:

En este contexto, la reparación integral en el ordenamiento ecuatoriano constituye un verdadero derecho constitucional, cuyo titular es toda persona que se considere afectada por la vulneración de sus derechos reconocidos en la Constitución. Adicionalmente, es un principio orientador que complementa y perfecciona la garantía de derechos; así, esta institución jurídica se halla inmersa en todo el ordenamiento constitucional ecuatoriano, siendo transversal al ejercicio de los derechos<sup>38</sup>.

De esta forma, se logra que las garantías constitucionales no sean vistas como simples mecanismos judiciales, sino como verdaderos instrumentos con que cuentan todas las personas para obtener del Estado una protección integral de sus derechos.

<sup>38</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 004-13-SAN-CC, caso N.º 0015-10-AN.





Ante ello, los jueces constitucionales se encuentran en la obligación de ser creativos al momento de determinar las medidas de reparación integral que dentro de cada caso puesto a su conocimiento deban ser establecidas, a fin de que la garantía jurisdiccional sea efectiva y cumpla su objetivo constitucional, evitando vincular únicamente a la reparación integral con una reparación reducida a lo económico, ya que su naturaleza es distinta. Por esta razón, dicha determinación deberá ser proporcional y racional con relación a la función del tipo de violación, las circunstancias del caso, las consecuencias de los hechos y la afectación del proyecto de vida de la persona.

De esta forma, los operadores de justicia deben asumir un rol activo a la hora de resolver una garantía constitucional, buscando los medios más eficaces de reparación que cada caso requiera, sin que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional sea aplicada de forma restrictiva para ello, puesto que si bien su objetivo es determinar las posibles formas de reparación integral, estas no se agotan en las dispuestas en los artículos 18 y 19, debido a que la amplia variedad de derechos constitucionales implica que su vulneración pueda efectuarse de diversas formas, y por ende generar variadas consecuencias que requieran de reparaciones adicionales a las determinadas en la Ley.

Para ello, deben tomar en consideración incluso los criterios dictados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, misma que ha emitido y desarrollado amplia jurisprudencia en torno a las reparaciones posibles frente a la vulneración de derechos.

Dicho de este modo, el artículo 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de forma expresa determina "La reparación podrá incluir entre otras formas (...)", dejando un campo abierto para que el juez constitucional establezca las medidas reparatorias que estime pertinentes.

Bajo este supuesto, la reparación integral incluye tanto una reparación material como inmaterial del daño causado, cuyo objetivo es que las personas cuyos derechos han sido vulnerados, gocen y disfruten del derecho que les fue privado, de la manera más adecuada posible, procurándose que se restablezca a la situación anterior a la vulneración y se ordenen las compensaciones atinentes al daño sufrido. En los casos en que por las circunstancias fácticas de cada caso, el derecho no pueda ser reestablecido, el juez constitucional debe establecer la medida que más se aproxime a garantizar el resarcimiento del daño provocado.

Entre las medidas de reparación integral que el artículo 18 de la Ley *ibidem* señala, se encuentran: a) la restitución del derecho; b) la compensación económica o patrimonial; c) la rehabilitación; d) la satisfacción; e) las garantías de que el hecho no se repita; f) la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar; g) las medidas de reconocimiento; h) las disculpas públicas; i) la prestación de servicios públicos; y, j) la atención de salud.

Por su parte, la misma disposición más adelante distingue las reparaciones tanto de tipo inmaterial como material que podrían ordenarse en la decisión judicial. Así, en cuanto a las reparaciones por daño material se determina que estas comprenderán: i) la compensación por la pérdida o detrimento de los ingresos de las personas afectadas; ii) los gastos efectuados con motivo de los hechos; y, iii) las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso. Mientras que a las reparaciones por daño inmaterial las enumera en: 1) compensación, mediante el pago de una cantidad de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero, por los sufrimientos y las aflicciones causadas a la persona afectada directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas; 2) así como las alteraciones de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia del afectado o su familia; es decir, en el primer caso que comprende la reparación material, para su determinación se establece un análisis de los hechos fácticos del caso concreto. Sin embargo, para el caso de la reparación inmaterial, esta es plenamente vinculada con los sufrimientos y aflicciones de la víctima de la vulneración de derechos constitucionales y las consecuencias que la vulneración tuvo para su proyecto de vida. Sobre este tipo de reparación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado:

El daño inmaterial puede comprender tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia. No siendo posible asignar al daño inmaterial un preciso equivalente monetario, sólo puede, para los fines de la reparación integral a las víctimas, ser objeto de compensación, y ello de dos maneras<sup>39</sup>.

Finalmente, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el artículo 19, se refiere a la reparación económica sobre la

<sup>39</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Trujillo Oroza vs. Bolivia, sentencia de fecha 27 de febrero de 2002.



cual establece que cuando parte de la reparación, por cualquier motivo, implique pago en dinero al afectado o titular del derecho violado, la determinación del monto se tramitará en juicio verbal sumario ante la misma jueza o juez, si fuere contra un particular, y en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado. Solo podrá proponerse recurso de apelación en los casos que la ley lo habilite.

Sobre el alcance de esta disposición, la Corte Constitucional determinó:

Empero esta Corte deja en claro que la determinación del monto de la reparación económica, consecuencia de la declaración de una vulneración de derechos, no generará un nuevo proceso de conocimiento, sino exclusivamente una cuantificación dentro de un trámite de ejecución de la sentencia constitucional, pues de lo contrario, la ejecución de las decisiones constitucionales quedaría a la expensa de que estas se ratifiquen en un nuevo proceso en la justicia ordinaria que declare la vulneración del derecho. En efecto, el proceso de cuantificación de reparación económica no es un proceso en el que se debatirá nuevamente las situaciones acerca de los hechos que dieron lugar a la declaración de la vulneración del derecho y si esta se verificó o no, sino que se limita a ser un procedimiento de puro derecho en el que se cuantifique la reparación económica<sup>40</sup>.

En consecuencia, la reparación integral implica un análisis pormenorizado por parte del operador de justicia, el cual no solo debe analizar los hechos fácticos que originaron la vulneración de derechos, sino además las consecuencias que para las personas pudieron haber incidido en su derecho constitucional a la dignidad humana.

A partir del análisis respectivo, el juez debe establecer e individualizar las obligaciones individuales, positivas o negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que deban cumplirse.

En conclusión, la reparación integral es un derecho con el que cuentan todas las personas, a fin de que el Estado otorgue el resarcimiento del daño causado mediante un conjunto de medidas que consideren todo el historial de sucesos que se efectuaron, tanto durante como después de la vulneración del derecho, incluyendo en ciertos casos no solo las afectaciones individuales de la persona cuyo derecho se vulneró, sino además la afectación que provocó en su entorno familiar y proyecto de vida.

<sup>40</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 004-13-SAN-CC, caso N.º 0015-10-AN.

De esta forma, la reparación deberá ser sustentada bajo la consideración de la naturaleza de la vulneración. En los casos en que los derechos afectados correspondan a los derechos del buen vivir, es fundamental que bajo el establecimiento del contenido esencial del derecho que se vulneró se correlacionen las formas por las cuales las medidas reparatorias influirían para solventar dicha vulneración. Para ello, es necesario que se distingan los casos que por su mayor gravedad requieran medidas de reparación más complejas, así como los casos que contengan una gravedad menor y que por ende requieran de medidas reparatorias menos complejas.

En consideración a la diferenciación entre reparación material e inmaterial, la Corte Constitucional debe destacar que dentro de las garantías jurisdiccionales, las reparaciones no deben agotarse en reparaciones de tipo económico, ya que las vulneraciones a derechos constitucionales provocan afectaciones que van más allá de una cuantificación monetaria, y que requieren por parte de los órganos jurisdiccionales medidas encaminadas a considerar los efectos que tal vulneración provocó en la vida de las víctimas.

En el caso *sub júdice*, la Corte Constitucional, para establecer las medidas de reparación integral que determinará a efectos de resarcir los daños de los accionantes, considerará no solo las vulneraciones que se generaron en el momento de la acción municipal, sino además se referirá a cómo estas vulneraciones afectaron el derecho constitucional a la dignidad humana a través de todos los años en que dicha vulneración no fue reparada.

En tal sentido, la Corte Constitucional no solo se limitará a establecer las medidas reparatorias determinadas en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, sino que además determinará todas aquellas que fueran necesarias para lograr una efectiva reparación constitucional de los derechos vulnerados en el presente caso.

### **Restitución del derecho**

Esta medida de reparación integral comprende la restitución del derecho, *restitutio in integrum*, que le fue quitado o vulnerado a una persona, con lo cual se pretende que la víctima sea reestablecida a la situación anterior a la vulneración; sin embargo, cuando se evidencie que por los hechos fácticos el reestablecimiento del derecho no es posible, el juez tiene que encontrar otra medida adecuada que de alguna forma equipare esta restitución.

Siendo así, el análisis fáctico del caso concreto evidencia que los accionantes –familia Ramírez– al momento de la apropiación arbitraria de parte de su propiedad efectuada por el Municipio de Quito, se encontraban haciendo uso de su derecho a la propiedad privada, mediante el disfrute y goce de su bien inmueble; en consecuencia, ejercían plenamente su derecho a la vivienda adecuada y digna, por cuanto en el interior de ella vivía toda la familia.

Después de la acción de derrocamiento de su vivienda, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en la administración comprendida entre los años 2004-2009<sup>41</sup>, no proporcionó a los accionantes una vivienda alternativa que de cierta forma resarciera las vulneraciones a sus derechos, ante lo cual, es fundamental la aplicación de la medida de restitución del derecho por cuanto la vulneración a estos dos derechos constitucionales generó la vulneración de otros derechos que provocaron una afectación en el proyecto de vida de la Familia Ramírez.

Siendo así, es importante considerar que conforme fue puesto en conocimiento de esta Corte por parte del subprocurador del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en la audiencia pública celebrada ante el Pleno del Organismo, en la administración municipal comprendida en el período 2009-2014<sup>42</sup>, mediante Resolución N.º 015/2011 se resolvió expedir la Declaratoria de Utilidad Pública del bien inmueble de propiedad de la familia Ramírez. Posterior a ello, en sesión del 19 de enero de 2012, el Concejo Metropolitano de Quito resolvió autorizar la permuta del predio N.º 800116, clave catastral N.º 41002-02-010, de propiedad de Manuel Antonio Ramírez Flores, ubicado en el Pasaje Yépez, Sector La Primavera, Parroquia Belisario Quevedo, con el predio de propiedad municipal N.º 169891, clave catastral N.º 31709-20-003, ubicado en la calle B y Pasaje 2, Barrio Las Cuadras, Parroquia Chillogallo, estableciéndose un valor a cancelar de \$450.36 dólares por parte del Municipio de Quito a favor de los herederos del señor Manuel Antonio Ramírez Flores, accionantes (fs. 79 a 83 del expediente constitucional).

En este sentido, se evidencia que la administración municipal del período 2009-2014 encaminó sus esfuerzos a fin de otorgar una vivienda a la familia Ramírez, razón por la que para garantizar que los accionantes cuenten nuevamente con el derecho que les fue vulnerado, esta Corte resuelve disponer que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito culmine con el trámite de materialización de la permuta del bien inmueble a favor de la familia

<sup>41</sup> Administración municipal del general Paco Moncayo.

<sup>42</sup> Administración municipal de Augusto Barrera.

Ramírez, para lo cual la entrega de la propiedad y la vivienda deberá ajustarse a los parámetros de una vivienda adecuada y digna, analizados en esta sentencia, así como también la entrega de la diferencia económica reconocida en la permuta que consta a fs. 79 del expediente constitucional deberá ser proporcionada de forma oportuna.

Para el efecto, la Corte Constitucional concede el plazo de sesenta días.

### **Reparaciones inmateriales**

#### **Rehabilitación**

La rehabilitación comprende aquella medida reparatoria que toma en consideración las aflicciones tanto físicas como psicológicas de las víctimas de una vulneración de derechos constitucionales. Esta medida debe establecerse de forma proporcional con las circunstancias de cada caso.

Para determinar en qué forma deberá aplicarse esta medida en el caso en análisis, la Corte Constitucional pasará a explicar cuáles fueron las afectaciones de tipo psicológicas que se desprenden del proceso, producidas tanto durante como después de la vulneración de los derechos.

La vivienda derrocada mediante la acción municipal constituía el único hogar con el que contaba la familia Ramírez, y en el cual habían habitado aproximadamente 50 años, teniendo no solo lazos económicos que los ataban a dicho bien, sino además lazos de tipo afectivo, en razón de que fue el hogar en el cual crecieron junto con sus padres.

De esta forma, la familia Ramírez pasó de vivir en hogar unido, a buscar cada uno de sus integrantes por su cuenta un lugar donde poder quedarse, hasta encontrar la forma de arrendar una vivienda, lo cual provocó la desunión familiar.

Por otra parte, la escasez de recursos económicos que tenían sus integrantes, considerando que apenas habían terminado la primaria, dio lugar a que la situación se complique aún más, en razón de que tuvieron que buscar los medios económicos necesarios para poder costear los gastos que implica pagar un alquiler.

De igual forma, la Corte Constitucional evidencia que uno de los hermanos Ramírez actualmente es adulto mayor, y requiere atención prioritaria por parte



del Estado, conforme lo determinado en el artículo 36 de la Constitución de la República, que señala:

Las personas adultas mayores recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos públicos y privado, en especial en los campos de inclusión social y económica, y protección contra la violencia. Se considerarán personas adultas mayores aquellas personas que hayan cumplido los sesenta y cinco años de edad.

Bajo estas consideraciones que justifican los estados de necesidad y subsidiaridad de quienes fueron desalojados forzosamente, la Corte Constitucional establece que la Secretaría de Salud del Municipio de Quito otorgue asistencia psicológica y médica gratuita a los accionantes, a fin de que estos puedan retomar su proyecto de vida, que durante aproximadamente diez años se vio afectado.

#### **Disculpas públicas**

Esta medida de reparación integral tiene una naturaleza simbólica, por cuanto, mediante su aplicación, el Estado reconoce el error cometido en determinado caso y por ende su reconocimiento público de responsabilidad ante ello, con lo cual, no solo que se genera un compromiso ulterior de este ante la ciudadanía, sino además que da lugar a un mensaje educativo dirigido a toda la sociedad.

Medidas reparatorias como esta dependerán de la gravedad de la vulneración y la necesidad que cada caso requiera para dejar constancia de que la actuación estatal no fue la adecuada<sup>43</sup>.

En el presente caso, la Corte Constitucional evidencia que la Administración del período 2001-2009 del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito generó la vulneración de derechos constitucionales, tanto por la ejecución del acto de derrocamiento de la vivienda y apropiación inconstitucional del bien inmueble, como por la omisión de pronunciarse acerca de los constantes pedidos de los accionantes para que cese la violación de derechos.

Consecuentemente, la materialización de la acción municipal que generó el derrocamiento de la vivienda de la familia Ramírez implicó una actuación inconstitucional, en razón de que se limitó y transgredió el derecho a la

<sup>43</sup> La Corte Constitucional del Ecuador en casos en los cuales ha evidenciado una grave vulneración de derechos constitucionales como en el presente, ha ordenado como medida de reparación integral se otorguen disculpas públicas a favor de las víctimas de la vulneración de derechos. Casos N.º 0014-12-AN, 0073-10-IS y 0071-09-AN.



propiedad, sin observar lo dispuesto en el artículo 323 de la Constitución de la República. De igual forma, la vulneración del derecho a la vivienda fue grave en el sentido de que se procedió a derrocar una vivienda sin previa notificación o aviso alguno en estado climatológico de invierno, generando que los escombros efectuados por tal acción cayeran dentro del hogar de los accionantes, poniendo en peligro su integridad física, ya que en dicho momento se encontraban en el interior de la vivienda.

Adicionalmente, pese a los constantes pedidos y solicitudes de los accionantes, que reiteradamente acudieron ante la Administración Municipal para solicitar el cese de la vulneración, esta, sin dar ninguna contestación, hizo caso omiso y se abstuvo de emitir un pronunciamiento.

Siendo así, la Corte Constitucional ordena que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, con el objetivo de garantizar que los hechos analizados en el presente caso no se vuelvan a repetir, deberá pedir disculpas públicas a los accionantes: Luis Jorge, Soledad, Timoteo, Zoila, Manuel y Esthela Ramírez Enríquez por los hechos acaecidos por la Administración Municipal del año 2004 y por la inacción generada en los años posteriores.

#### **Garantía de que el hecho no se repita**

La garantía de que el hecho no se repita tiene como fin que ante la vulneración de derechos constitucionales por un determinado acto u omisión, se asegure que estos hechos no vuelvan a generarse. Esta medida reparatoria, a criterio de esta Corte, es simbólica, en el sentido de que se exterioriza el compromiso del Estado de ser garante de los derechos constitucionales, y por ende promover su efectiva protección conforme lo manda la Constitución de la República.

Esta medida de reparación integral puede plasmarse mediante la implementación de medidas por parte del Estado, a fin de generar cambios en el diseño institucional a favor de la plena garantía de los derechos constitucionales.

Siendo así, la Corte Constitucional evidencia que en el ordenamiento jurídico ecuatoriano existe una disposición constitucional que claramente determina que las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago, de conformidad con la ley, prohibiéndose todo tipo de confiscación. Por esta razón, al evidenciarse en el presente caso la apropiación inconstitucional por parte del Municipio del Distrito

Metropolitano de Quito de un bien inmueble de propiedad privada, se dispone la publicación de esta sentencia, a fin de que la ciudadanía conozca que estas prácticas van en contra del ordenamiento constitucional, y por ende, en caso de generarse, pueden ser justiciables a través de las garantías constitucionales.

De igual forma, a fin de generar un cambio en el diseño institucional, esta Corte dispone que el Distrito Metropolitano del Municipio de Quito brinde una capacitación a su personal, en la cual se instruya acerca del procedimiento a seguir para declarar de utilidad pública un bien inmueble, conforme lo determina la Constitución de la República, con especial énfasis en los derechos constitucionales de los propietarios de dichos bienes. En este mismo sentido, esta capacitación tiene que orientarse hacia el mejoramiento de la atención ciudadana, ya que conforme se señaló, los accionantes, durante la administración municipal 2004-2009, no recibieron ninguna respuesta pese a las constantes solicitudes dirigidas al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Para el efecto, la Administración Municipal deberá informar periódicamente a la Corte Constitucional el desarrollo de dichas capacitaciones.

#### **La obligación de investigación y sanción**

Mediante el establecimiento de esta medida de reparación se genera una obligación por parte de la entidad responsable de la violación constitucional efectuada, para establecer qué servidores públicos provocaron la vulneración, ya sea por acción u omisión, con el objetivo de determinar las respectivas sanciones a que hubiere lugar.

En este sentido, la Corte Constitucional debe recalcar que del análisis del caso concreto, se desprende que la vulneración de derechos constitucionales por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito se dio en dos momentos.

✓ En el primer momento, conforme se desprende del análisis del caso concreto, la Empresa Metropolitana de Obras Públicas procedió a afectar la propiedad privada de la familia Ramírez (año 2004), es decir, se consolida una actuación material en la vulneración de derechos constitucionales.

En el segundo momento, esta Corte identifica una abstención u omisión por parte del Municipio de Quito para cesar la vulneración de los derechos.



Así, del análisis del proceso se desprende lo siguiente:

a) A fs. 13 del expediente de acción de protección, la señora Zoila Rosa Ramírez –accionante– acude con fecha 16 de noviembre de 2004 ante el Arq. Gustavo Fierro, en calidad de administrador de la Zona Norte con copia al general Paco Moncayo, en calidad de alcalde del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a fin de solicitarle la investigación de la intervención municipal que nunca le fue comunicada, señalando lo siguiente: “Cabe mencionar que el actual presidente, del barrio el Sr. Raúl Poveda en apoyo del sr. Hernán Angulo y el sr. Andrés Viracucha son quienes han decidido unilateralmente realizar estos trabajos abusando que pertenecen al Municipio de Quito y utilizando la maquinaria de la entidad”.

b) En respuesta, conforme consta a fs. 14 del expediente, el Arq. Gustavo Fierro Obando, en calidad de administrador de la zona norte, da contestación a la recurrente señalando:

En relación a la denuncia presentada por Usted (...) debo indicar que según memo 966 OPT-ZCN, emitido por el Ingeniero Jorge Sandoval, Jefe del Departamento de Obras y Mantenimiento informa que: - Se ha procedido al replanteo del Pasaje Carlos Yépez – El terreno, de propiedad de la Señora Zoila Rosa Ramírez si tiene afectación – La maquinaria empleada en la apertura del pasaje citado, pertenece a la EMOP – **Aún no existe resolución y legalización de las expropiaciones necesarias para ejecutar la ampliación del Pasaje.**

c) A fs. 15 consta la comunicación dirigida al Arq. Hugo Terán, en calidad de coordinador zonal del Territorio por parte del Ing. Jorge Sandoval, jefe de Obras y Transporte, de fecha 08 de diciembre de 2004, en el que señala que “la maquinaria con la que se realizaron los trabajos pertenecen a la Empresa de Obras Públicas, quienes son los encargados de esto, una vez que existe una resolución y legalización de las expropiaciones necesarias para ese fin, **lo cual aún no se ha dado, puesto que los afectados no han recibido comunicación alguna**”. Se desprende que las autoridades municipales conocían y reconocían la actividad efectuada, pese a que esta no fue comunicada ni existía el trámite correspondiente.

d) Ante la omisión por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, con fecha 27 de octubre de 2008, a fs. 22, el señor Luis Ramírez Enríquez –accionante– acudió ante el defensor del Pueblo con el objeto de presentar una queja en contra del general Paco Moncayo Gallegos, en su calidad de alcalde del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito –en aquella época– por el acto cometido. En el proceso correspondiente, la

Defensoría del Pueblo pidió a las autoridades municipales que emitan un informe del caso concreto. A fs. 45 consta el informe suscrito por la doctora Andrea García Benítez, en calidad de subprocuradora Zonal de la Administración Centro Norte con fecha 02 de enero de 2007, en la que señala:

Con fecha 8 de diciembre del 2004 se realizó, por parte de esta Administración, el replanteo vial del Pasaje Carlos Yépez, ubicado en el barrio Las Casas, Primavera Alta (...) Cabe anotar que el Consejo Metropolitano no ha emitido resolución alguna respecto a la ampliación y apertura del mencionado Pasaje; motivo por el cual, mediante oficio 0002275 de 11 de octubre del 2006, la Secretaria General del Consejo envía copia certificada de la Resolución del Consejo Metropolitano de 20 de diciembre de 1993, relativa a la ciudadela la Primavera en la Av. Occidental, que fue presentada a la Defensoría del Pueblo, atendiendo su pedido. (...) Con estos antecedentes, dejo clara constancia que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, no ha emprendido, en este caso particular, con los trámite de expropiación propios al momento de emprender la apertura de una calle o pasaje”.

En el expediente no se agrega ninguna otra actuación de la Defensoría del Pueblo.

e) Consta a fs. 46 la denuncia presentada con fecha 23 de abril de 2008, por el accionante Luis Jorge Ramírez Enríquez, en contra del Arq. Gustavo Fierro, en calidad de Administrador Municipal Zona Norte, ante el doctor Simón Espinosa Cordero, en calidad de presidente de Quito Honesto. A fs. 47 se solicita al denunciado la presentación de un informe al respecto, el cual da contestación a fs. 50 del expediente, en el que señala:

(...) Con oficio s/n de 2 de enero de 2007 suscrito por la Dra. Andrea García Benítez, Subprocuradora de esta Administración Zonal a esa fecha, (...) se informa, además sobre la inexistencia de resolución alguna respecto a la ampliación y apertura del mencionado pasaje; y, sobre el procedimiento a seguir para la declaratoria de utilidad pública base a la Ordenanza Metropolitana No. 181 (...) Por tanto, sólo una vez que sea aprobado dicho trazado vial actualizado se podrá proseguir con el trámite de posibles expropiaciones ó adjudicaciones resultantes, en base a la Ordenanza Metropolitana No. 181 que contiene el Procedimiento Expropiatorio y de establecimiento de servidumbre en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Lo cual es comunicado al señor Luis Jorge Ramírez Enríquez; sin embargo, del análisis del expediente no consta ninguna otra actuación por parte de Quito Honesto.

f) A fs. 60 del proceso de acción de protección consta además la denuncia remitida con fecha 18 de noviembre del 2008 al general Paco Moncayo.



alcalde del Ilustre Municipio de Quito por parte del señor Luis Ramírez, en la cual manifiesta:

En vista de que no fui atendido por su digna autoridad en el oficio enviado el 27 de octubre de 2008, solicito se me reciba en Audiencia Pública, ya que es muy importante que Usted se informe de las anomalías por parte del Arquitecto Gustavo Fierro, Ingeniero Jorge Sandoval, Ingeniero Patricio Valle, Arquitecto Hugo Terán, Arquitecto Fernando Yáñez, Arquitecto Rodrigo del Castillo, Topógrafo Jacinto Poma y el Comisario Jaime Moina. Sin existir aprobado el proyecto vial mediante Ordenanza Municipal se procedió a derrocar nuestra vivienda que hicieron de su actividad un abuso pues se basan en un trazado balizado por la Dirección de Planificación en el año 1991 (...) estos estudios no tienen Ordenanza Municipal que apruebe el trazado y sin embargo se metió el abuso de derrocar la casa, durante mucho tiempo aproximadamente más de cinco años, he venido denunciando el caso (...).

De igual forma, a fs. 61 el accionante presenta una denuncia ante el señor Sergio Garnica, en calidad de presidente de la Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial, en el que le hace conocer lo siguiente:

“En todos estos años he recurrido a diferentes instancias para que se haga justicia pero solo encontrado rechazo e incluso agresión de algunos funcionarios del Municipio Administración Zona Norte como el caso del Comisario Doctor Jaime Molina Sangay quien en forma descortés y prepotente me sacó de su oficina.

g) A fs. 62 se incluye la solicitud de audiencia que Luis Jorge Ramírez dirige al General Paco Moncayo, alcalde del Distrito Metropolitano de Quito con fecha 21 de julio de 2006, sin que en el expediente se evidencie ninguna contestación.

h) De igual forma, a partir de fojas 72 del expediente se agrega el proceso penal por usurpación N.º 1322-08 iniciado por el accionante en contra del Arq. Gustavo Fierro, Carmen Cecilia Samaniego Lara y Vicente Abdón Cabezas, acción de la cual posteriormente el accionante desistió (fs. 119) alegando:

Con fecha 17 de Diciembre del 2008, se llevó a cabo la correspondiente audiencia de conciliación en su despacho, en la cual en presencia de las partes procesales tuve conocimiento de que existía el trámite corresponde para la expropiación, de parte de nuestra propiedad, adicionalmente tuve conocimiento en esta audiencia por parte del Procurador del Municipio, de que con fecha 11 de Diciembre del 2008, existe un informe y que consta de autos, con número 1593, en el cual la Administración Zonal emite un criterio técnico para la expropiación total del predio de nuestra propiedad, adicionalmente dicha zona recomienda se proceda al trámite o suscripción de una permuta a favor de los afectados, para lo cual se remitió el expediente para el trámite de ley”. Sin embargo, del análisis del proceso este trámite no se materializó ya que



recién en el año 2011 bajo otra administración municipal del período 2009-2014 se declaró de utilidad pública el bien inmueble de la familia Ramírez.

Al respecto, el accionante, en su demanda de acción extraordinaria de protección, señala:

Como afectados, procedimos a denunciar el hecho a la Administración Zonal Norte del Municipio, donde se tardaron años investigando el hecho sin resolver absolutamente nada. Ante la inacción Municipal, presentamos formal denuncia ante la Defensoría del Pueblo, organismo que tampoco pudo conseguir la reparación de nuestros derechos. Nos dirigimos también ante Quito Honesto, donde volvieron a investigar lo sucedido, sin pasar de aquello. Acudimos también ante el propio Alcalde Metropolitano, con los mismos resultados (ninguno)".

De los hechos relatados, se evidencia que para el derrocamiento de la vivienda de la familia Ramírez, la administración municipal se fundamentó en una resolución de aprobación de trazado de vial del año 1993, sin que el mismo haya sido puesto en conocimiento del consejo metropolitano de la época para su actualización y aprobación, conforme lo señalado por las mismas autoridades municipales en las líneas precedentes. En tal sentido, al no existir tal aprobación, tampoco se prosiguió con el trámite de declaratoria de utilidad pública o de interés social, y el posterior trámite de expropiación, hasta el año 2011 en el que bajo otra administración, se resolvió declarar de utilidad pública la propiedad de la familia Ramírez, conforme consta a fs. 83 del expediente constitucional.

De lo expuesto, se desprende que la vulneración de derechos constitucionales se generó tanto por acción como por omisión, por parte de la administración municipal, ya que el accionante acudió durante varios años, tanto ante las autoridades municipales, la Defensoría del Pueblo y Quito Honesto, sin que se desprenda ningún resultado.

En consecuencia, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, tomando en consideración el análisis efectuado en esta sentencia, estará a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Para tal efecto, considerando que en la Constitución del año 2008 se determina que uno de los deberes primordiales del Estado es garantizar el efectivo goce de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, es obligación de todos los servidores,



públicos la aplicación directa e inmediata de los derechos y garantías constitucionales.

En tal sentido, en los casos en los cuales se determine la responsabilidad del Estado frente a una vulneración de derechos constitucionales, la Constitución de la República establece la institución de la repetición, señalando en el artículo 11 numeral 9 lo siguiente: "El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas". En tal virtud, mediante este derecho se apropia a todas las personas que conforman la administración pública de la obligación constitucional de respetar y aplicar los derechos constitucionales, estando impedidos de efectuar acciones u omisiones que puedan menoscabar su efectivo goce, ya que en tal caso, serán directamente responsables por los daños que tal vulneración generó, sin perjuicio de responsabilidades civiles, penales y administrativas.

Ante ello, el derecho de repetición es un derecho de suma importancia para la efectividad del sistema constitucional, por cuanto establece un compromiso social compartido por todos en lo referente al respeto de los derechos.

De tal forma, el derecho de repetición es ejercido por el Estado, a fin de establecer la responsabilidad del o los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones hubieren provocado la vulneración de derechos constitucionales.

Siendo así, mediante una sentencia de garantías jurisdiccionales, al establecerse la responsabilidad de una institución del Estado en cuanto se generó un menoscabo de derechos reconocidos en la Constitución de la República, dicha institución responsable podrá iniciar una acción de repetición con el objeto de que el responsable del daño causado responda por los costos que le correspondió al Estado asumir por tal vulneración.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el artículo 20 establece:

Declarada la violación del derecho, la jueza o juez deberá declarar en la misma sentencia la responsabilidad del Estado o de la persona particular. En el caso de responsabilidad estatal, la juez o juez deberá remitir el expediente a la máxima autoridad de la entidad responsable para que inicie las acciones administrativas correspondientes, y a la Fiscalía General del Estado en caso de que la violación de

los derechos declarada judicialmente se desprenda la existencia de una conducta tipificada como delito.

Consecuentemente, el derecho de repetición se genera cuando el Estado ha sido obligado a reparar materialmente a la víctima de una vulneración de derechos constitucionales, es decir, procede una vez determinadas las medidas de reparación integral en la sentencia. El artículo 67 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señala que:

La repetición tiene por objeto declarar y hacer efectiva la responsabilidad patrimonial por dolo o culpa grave de las servidoras y servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, cuando el Estado ha sido condenado a reparar materialmente mediante sentencia o auto definitivo en un proceso de garantías jurisdiccionales o en una sentencia o resolución definitiva de un organismo internacional de protección de derechos.

En el presente caso, la Corte Constitucional declara la responsabilidad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en la vulneración de los derechos constitucionales analizados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En tal sentido, la acción de repetición estará a lo dispuesto en el artículo 11 numeral 9 incisos segundo y tercero de la Constitución de la República, artículos 20, 67 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

#### **Medidas de reparación integral adicionales**

Conforme lo señalado por esta Corte en el primer problema jurídico, los jueces constitucionales, cuando conocen garantías jurisdiccionales, se encuentran en la obligación de tutelar efectivamente el respeto de los derechos constitucionales, brindando un acceso oportuno y adecuado a las acciones constitucionales.

En el caso en análisis se evidencia una desnaturalización de la garantía de acción de protección y del derecho constitucional a la propiedad por parte de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, suscrita por los doctores Jorge Mazón Jaramillo, Guido Mantilla Cardoso y María de los Ángeles Montalvo, por cuanto vinculan al derecho a la propiedad y las consecuencias de su afectación, como un tema atinente a la justicia ordinaria que previamente debe ser conocida y declarado por esta, es decir, crean un nuevo requisito para la procedencia de la acción de protección.

En este sentido, al desprenderse que los referidos jueces no brindaron una tutela judicial efectiva a las víctimas de la grave vulneración de derechos constitucionales analizada, la Corte Constitucional dispone dejar sin efecto la sentencia del 07 de septiembre del 2011 a las 16h55.

Adicionalmente, se dispone la remisión de la presente sentencia al Consejo de la Judicatura, a fin de que se investigue la conducta de los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

Finalmente, siendo que la Corte Constitucional constata que la sentencia de primera instancia dictada por el juez séptimo del Trabajo de Pichincha con fecha 24 de junio de 2011 a las 15h31, si bien aceptó la acción de protección planteada por los accionantes, no realizó un análisis constitucional apropiado acerca de los derechos constitucionales alegados como vulnerados y analizados en esta sentencia, resuelve dejar sin efecto la referida decisión judicial, y disponer que las partes procesales se remitan a lo dispuesto en la presente sentencia.

### **Reparaciones Materiales**

#### **Compensación**

Este tipo de reparación se relaciona con la compensación económica que se otorgue a la víctima o a sus familiares, por las afectaciones de tipo económicas que los hechos del caso concreto ocasionaron. Efectivamente, el artículo 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina: "La reparación por el daño material comprenderá la compensación por la pérdida o detrimento de los ingresos de las personas afectadas, los gastos efectuados con motivos de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso".

En el presente caso, esta medida de reparación deberá incluir, entre otras cosas: i) un valor que considere la afectación económica que en estos diez años se generó a los seis hermanos de la familia Ramírez, en cuanto tuvieron que arrendar viviendas privadas; ii) una cantidad económica que solvete el valor del menaje de hogar que se perdió en la acción de derrocamiento; iii) un monto que cubra los daños y perjuicios provocados por la actitud arbitraria del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito desde el año 2004; iv)



reconocimiento de todos los gastos generados por los servicios jurídicos contratados durante estos años.

Siendo así, tanto para el establecimiento de la compensación por daño inmaterial como para la compensación económica por daño material, se debe observar lo dispuesto por esta Corte Constitucional en la regla interpretativa dictada dentro de la Sentencia N.º 004-13-SAN-CC, que establece:

El monto de la reparación económica, parte de la reparación integral, como consecuencia de la declaración de la vulneración de un derecho reconocido en la Constitución, se la determinará en la jurisdicción contenciosa administrativa cuando la deba satisfacer el Estado y en la vía verbal sumaria cuando deba hacerlo un particular. Dicho procedimiento se constituye en un proceso de ejecución, en el que no se discutirá sobre la declaratoria de vulneración de derechos<sup>44</sup>.

Del análisis que precede, la Corte Constitucional sintetiza que en el presente caso ha evidenciado la vulneración de los siguientes derechos constitucionales:

La sentencia dictada el 07 de septiembre de 2011 por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, al crear un nuevo presupuesto de admisibilidad para acceder a la acción de protección, desnaturaliza la esencia y naturaleza de esta garantía jurisdiccional regulada por la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, lo cual generó una vulneración a los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, ya que los jueces obviaron su obligación de ser garantes de la Constitución, y no brindaron una tutela real frente a una vulneración de derechos constitucionales evidente.

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, al afectar una propiedad privada sin previamente haber efectuado la declaratoria de utilidad pública con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, ni ningún trámite de expropiación, así como tampoco entrega de indemnización, vulneró los derechos constitucionales a la propiedad, debido proceso y seguridad jurídica, ya que no existió el proceso previo que la Constitución de la República determina como condicionante para limitar el derecho a la propiedad, mediante el cual, los afectados hubieran podido hacer uso de su derecho a la defensa. Esta vulneración se agravó en tanto, durante los años posteriores a la materialización del acto vulneratorio, el

<sup>44</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 004-13-SAN-CC, caso N.º 0015-10-AN.



Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en la administración del período 2004-2009, no brindó una solución adecuada a los accionantes, pese a la constante insistencia de estos.

La afectación de la propiedad privada de la familia Ramírez estuvo acompañada con el derrocamiento de parte de su vivienda, estando sus habitantes dentro de ella, y sin haber existido notificación o aviso alguno previo. Esta actuación puso en peligro la integridad de sus habitantes, en tanto los efectos de la acción de derrocamiento generaron que los escombros cayeran al piso, y que la familia Ramírez haya tenido que salir de su hogar para salvar su vida, lo cual se dio en época de invierno, conforme los accionantes señalaron a esta Corte en la audiencia pública efectuada ante el Pleno del Organismo. Estos hechos vulneraron el derecho constitucional a la vivienda adecuada y digna de los accionantes, ya que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito efectuó una intromisión arbitraria en el disfrute de este derecho constitucional, materializando un desalojo forzoso. Sin embargo, la vulneración a este derecho no solo se desprende de aquel momento, sino también esta se generó durante los diez años posteriores, en tanto la familia Ramírez se desunió y se vio obligada a individualmente buscar lugares donde vivir, teniendo que arrendar propiedades, sin tener los medios económicos suficientes para ello. Durante este tiempo el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito no dio ninguna solución, ni mucho menos entregó una vivienda alternativa para solventar en cierta medida las vulneraciones generadas.

En este sentido, el derecho constitucional a la vida digna también fue vulnerado en el caso concreto, ya que se evidencia una vulneración sistemática de derechos constitucionales que afectó el proyecto de vida de los accionantes, entre los cuales se encuentra una persona de la tercera edad que requiere atención prioritaria del Estado.

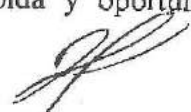
En tal sentido, corresponde a esta Corte Constitucional, como máximo garante de la Constitución de la República, materializar una oportuna protección constitucional mediante la reparación de la vulneración a estos derechos constitucionales.

### 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 de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva, debido proceso, propiedad, prohibición de confiscación, vivienda adecuada y digna, y dignidad humana, consagrados en la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral se dispone lo siguiente:
  - a. Restitución del derecho.
    - i) Disponer que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en el plazo de sesenta días, materialice la permuta del bien inmueble a favor de los accionantes, mediante la entrega de un terreno con una vivienda que se ajuste a los parámetros de una vivienda adecuada y digna, desarrollados en esta sentencia en aras de garantizar el ejercicio del derecho a la dignidad humana, debiendo entregarse además la diferencia económica que la permuta reconoce a favor de los accionantes, conforme consta a fs. 79 del expediente constitucional.
  - b. Reparaciones inmateriales.
    - i) Como medida de rehabilitación se dispone que: a) Otro ente que no esté involucrado otorgue a los accionantes asistencia psicológica por las afectaciones que los hechos efectuados provocaron en su proyecto de vida; y, b) La Secretaría de Salud del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito brinde atención médica gratuita y oportuna a los accionantes.
    - ii) Como medida de disculpas públicas se ordena que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en media plana de uno de los periódicos de mayor circulación a nivel nacional, durante tres días, publique un extracto en el cual reconozca su responsabilidad en el caso concreto y pida disculpas públicas a los accionantes: Luis Jorge, Soledad, Timoteo, Zoila, Manuel y Esthela Ramírez Enríquez por los hechos acaecidos a partir de la Administración Municipal del año 2004.
    - iii) Como garantía de que el hecho no se repita, se ordena: a) Disponer que el Consejo de la Judicatura efectúe una debida y oportuna



difusión de esta sentencia; b) Disponer que la presente sentencia sea publicada en la Gaceta Constitucional y en la página web de la Corte Constitucional; c) Disponer que el Distrito Metropolitano del Municipio de Quito brinde capacitación a su personal sobre el procedimiento a seguir para declarar de utilidad pública un bien inmueble, conforme lo determina la Constitución de la República, así como también respecto del mejoramiento de la atención ciudadana, hecho que deberá ser informado periódicamente a esta Corte.


- iv) Para la repetición se estará a lo dispuesto en el artículo 11 numeral 9 incisos segundo y tercero de la Constitución de la República y artículos 20, 67 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

c. Medidas de reparación integral adicionales

- i) Dejar sin efecto la sentencia dictada el 07 de septiembre de 2011, por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 659-2011.
- ii) Remitir copia de la presente sentencia al Consejo de la Judicatura, a fin de que se investigue la conducta de los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, debiendo informar al Pleno de la Corte sobre lo que se actúe y resuelva al respecto.
- iii) Dejar sin efecto la sentencia dictada por el juez séptimo de Trabajo de Pichincha, con fecha 24 de junio de 2011 a las 15:31.
- iv) Disponer que las partes estén a lo resuelto en esta sentencia, la cual es de cumplimiento obligatorio.

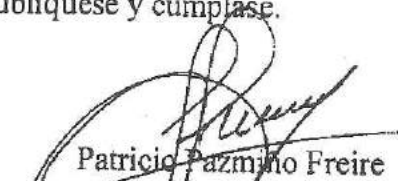
d. Reparación material

Como medidas de reparación económica se dispone que conforme la Sentencia N.º 004-13-SAN-CC:

-  i) El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito pague a los accionantes un valor que considere la afectación económica que en estos diez años se generó a los seis hermanos de la familia Ramírez, en cuanto tuvieron que arrendar viviendas ajenas.



- ii) Que el Municipio de Quito pague a los accionantes una cantidad económica que solvete el valor del menaje de hogar que se perdió en la acción de derrocamiento.
  - iii) Que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito pague a los accionantes un reconocimiento de todos los gastos generados por los servicios judiciales contratados durante estos años, dadas las condiciones socioeconómicas de los accionantes.
  - iv) Disponer que el órgano judicial correspondiente, en sede contencioso administrativa, en el plazo de 60 días desde la notificación de la presente sentencia, informe a esta Corte sobre su cumplimiento.
4. Ordenar que las autoridades pertinentes informen a esta Corte sobre el cumplimiento de las medidas de reparación integral que han sido ordenadas en esta sentencia, en el plazo de 60 días.
  5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

  
Patricio Pazmiño Freire  
**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 ocho votos a favor, de las juezas y jueces Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del juez Manuel Viteri Olvera, en sesión ordinaria del 01 de octubre del 2014. Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

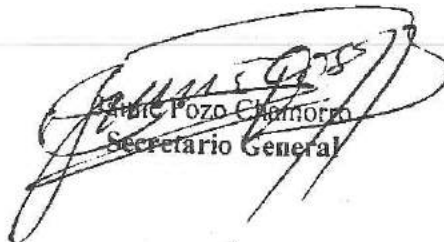
JPCH/mbm/ccp  
mm



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**CASO Nro. 1773-11-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 14 de octubre del dos mil catorce.- Lo certifico.

  
Patricio Pozo Chamorro  
Secretario General

JPCH/LFJ



## DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, Vilma Dorinda Barba Sanchón, con C.C: # 0920483674 autor(a) del trabajo de titulación: *Aplicación del precedente jurisprudencial como herramienta eficaz para garantizar el derecho a la propiedad privada* previo a la obtención del grado de **MAGISTER EN DERECHO CONSTITUCIONAL** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de graduación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, 30 de junio de 2016

f. \_\_\_\_\_

Nombre: Vilma Dorinda Barba Sanchón

C.C: 0920483674

## REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

### FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE GRADUACIÓN

<b>TÍTULO Y SUBTÍTULO:</b>	Aplicación del precedente jurisprudencial como herramienta eficaz para garantizar el derecho a la propiedad privada		
<b>AUTOR(ES)</b> (apellidos/nombres):	Barba Sanchón, Vilma Dorinda		
<b>REVISOR(ES)/TUTOR(ES)</b> (apellidos/nombres):	Dr. Teodoro Verdugo y Dr. Nicolás Rivera		
<b>INSTITUCIÓN:</b>	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
<b>UNIDAD/FACULTAD:</b>	Sistema de Posgrado		
<b>MAESTRÍA/ESPECIALIDAD:</b>	Maestría en Derecho Constitucional		
<b>GRADO OBTENIDO:</b>	Magister en Derecho Constitucional		
<b>FECHA DE PUBLICACIÓN:</b>	30 de junio de 2016	<b>No. DE PÁGINAS:</b>	53
<b>ÁREAS TEMÁTICAS:</b>	Derecho Constitucional y Derecho a la Propiedad		
<b>PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:</b>	Derechos fundamentales, supremacía constitucional, precedente jurisprudencial		
<b>RESUMEN/ABSTRACT (150-250 palabras):</b>			
<p>El presente estudio tiene como objetivo primordial analizar la aplicación de normas y principios constitucionales expuestos en los diversos fallos emitidos por los máximos órganos de justicia constitucional en materia del derecho a la propiedad privada, la cual requiere de un mayor análisis puesto que al no ser un derecho absoluto ya que de él se derivan otros derechos inherentes a la dignidad humana, se debe advertir entonces que la función del Estado no solo conlleva a la aplicación de medidas tendientes a derogar desigualdades para acceder a los bienes, sino a velar por el cumplimiento y garantía de éste derecho ante las posibles vulneraciones cometidas, ya sea por particulares; o, por el mismo Estado, de tal forma que en una sociedad globalizada las líneas jurisprudenciales trazadas por estos organismos constitucionales sirvan de guía en casos con similitud objetiva para la eficacia de los procesos, así como para orientar a la comunidad y de esta forma lograr el cambio hacia el desarrollo progresivo del país.</p>			
<b>ADJUNTO PDF:</b>	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
<b>CONTACTO CON AUTOR/ES:</b>	<b>Teléfono:</b> 0999331062	<b>E-mail:</b> <a href="mailto:ybarba81@hotmail.com">ybarba81@hotmail.com</a>	
<b>CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN:</b>	<b>Nombre:</b> Nuques Martínez, Hilda Teresa		
	<b>Teléfono:</b> 0998285488		
	<b>E-mail:</b> <a href="mailto:tnuques@hotmail.com">tnuques@hotmail.com</a>		

### SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA

<b>Nº. DE REGISTRO (en base a datos):</b>	
<b>Nº. DE CLASIFICACIÓN:</b>	
<b>DIRECCIÓN URL (tesis en la web):</b>	<a href="http://">http://</a>