

Quito, D.M., 07 de marzo de 2024

CASO 2737-19-EP

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

SENTENCIA 2737-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de apelación, dentro de una acción de protección por la confiscación de unos lotes ubicados en Portoviejo. La Corte Constitucional concluye que la autoridad judicial violó la garantía de la motivación, pues declaró improcedente a la acción de protección, sin analizar la existencia de la alegada vulneración de derechos constitucionales. Asimismo, la Corte entra a conocer el mérito de la causa y concluye que el GAD de Portoviejo vulneró el derecho a la propiedad, al haber afectado unos lotes sin un proceso de expropiación previo.

1. Antecedentes

1. El 28 de mayo de 2019, los señores Delfín Hermógenes Barcia García y Alba Azucena González Villacreses presentaron una acción de protección con medida cautelar en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Portoviejo (“**GAD de Portoviejo**”). El proceso fue signado con el número 13334-2019-00844. Los actores alegaron la vulneración del derecho a la propiedad, a la no confiscación, al debido proceso y a la defensa. Estas vulneraciones provendrían por la afectación de cinco lotes de su propiedad a raíz de la construcción de una obra del GAD de Portoviejo, sin haber sido previamente expropiados.
2. En sentencia de 11 de junio de 2019, el juez de la Unidad Judicial Civil de la ciudad de Portoviejo, Provincia de Manabí, declaró con lugar la demanda y ordenó al GAD de Portoviejo buscar un acuerdo con los actores a fin de establecer el precio justo de los lotes, y de no ser posible lo anterior, iniciar el trámite de expropiación. El GAD de Portoviejo interpuso un recurso de apelación.
3. El 2 de septiembre de 2019, la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Manabí (“**Sala**”) emitió sentencia mediante la cual aceptó el recurso de apelación y declaró sin lugar a la demanda por improcedente. La Sala consideró (i) que los hechos aquejados no constituyen vulneraciones a los derechos constitucionales alegados, y (ii) que los accionantes pretendieron la declaración de un derecho real en su favor. Por ello, la Sala

concluyó que el objeto de la demanda obedece a temas de legalidad que no correspondían ser sustanciados en acción de protección.

4. El 17 de septiembre de 2019, los señores Delfín Hermógenes Barcia García y Alba Azucena González Villacreses (“**accionantes**”) presentaron la acción extraordinaria de protección que nos ocupa contra la sentencia de 2 de septiembre de 2019 (“**sentencia impugnada**”).
5. La presente causa fue sorteada el 7 de noviembre de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y la acción fue admitida a trámite el 18 de noviembre de 2019.¹
6. El 26 de diciembre de 2019, el GAD de Portoviejo emitió la Resolución GADMP-2019-DUP-0108, en la que declaró de utilidad pública los terrenos de los accionantes.
7. El 12 de agosto de 2021, el GAD de Portoviejo inició un juicio de pago por consignación en contra de los accionantes. El objeto del juicio fue la consignación de USD 632 367; que, a criterio de la municipalidad, correspondía a los accionantes por concepto de justo precio. El caso se signó con el número 13802-2021-00456.
8. El 30 de noviembre de 2021, los accionantes iniciaron un juicio subjetivo en contra del GAD de Portoviejo. El objeto del juicio fue (i) la nulidad de la resolución de expropiación y (ii) el pago de USD 2 181 600 por concepto de justo precio. El proceso se signó con el número 13802-2021-00684, y sigue pendiente de resolución.²
9. Mediante sentencia de 4 de julio de 2023, el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Portoviejo, provincia de Manabí, aceptó la demanda del caso expuesto en el párrafo 7 y la consignación de USD 632 367.³ Los accionantes aceptaron el valor como pago parcial, pero advirtiendo que iniciaron un procedimiento administrativo para la impugnación del justo precio (párrafo 8 *supra*).
10. El 19 de octubre de 2023, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo.

¹ El Tribunal de Admisión estuvo conformado por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo y Enrique Herrería Bonnet, y el ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

² Esta Corte deja constancia que, hasta la fecha de emisión de esta sentencia, los jueces del proceso 13802-2021-00684 aceptaron la excepción previa de indebida acumulación de pretensiones, por lo que ordenaron a los accionantes subsanar el vicio y aclarar sus pretensiones.

³ El juez ordenó que parte de este valor (USD 166.320) sea pagado a los anteriores abogados de los accionantes, por concepto de honorarios profesionales.

11. El 6 de noviembre de 2023, el juez ponente llevó a cabo una audiencia,⁴ a la cual asistieron los accionantes, el GAD de Portoviejo y un *amicus curiae*.

2. Competencia

12. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución y los artículos 58 de la LOGJCC, la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional.

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

13. En su acción extraordinaria de protección, los accionantes sostuvieron que la Sala vulneró la garantía de motivación, y los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y a la defensa.
14. Sobre la garantía de la motivación, los accionantes sostienen que la Sala no argumentó por qué no existirían las vulneraciones a los derechos constitucionales alegados en la acción de protección. Por el contrario, según los accionantes, la Sala simplemente indicó que la controversia versaba sobre un tema de mera legalidad, y no entró a analizar si existió una vulneración de derechos constitucionales. En palabras de los accionantes:

[L]a Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, tenía plena competencia para resolver el problema de índole constitucional y no rehuir de sus responsabilidades bajo primicias arcaicas, sustentadas en la “mera legalidad”.

15. Sobre la tutela judicial efectiva, los accionantes sostuvieron que la Sala permitiría mantener vigente un acto confiscatorio, sin que se haya notificado la expropiación o que se haya pagado el justo precio. En sus palabras:

Existe una violación a nuestro derecho a la tutela judicial efectiva [...] ya que existe una interpretación sesgada por parte de la [Sala] al pretender mantener vigente dentro del ordenamiento jurídico el acto confiscatorio [...] sin que a la fecha se nos haya notificado con el acto de expropiación y pero aún se haya cancelado el valor.

⁴ El 19 de octubre de 2023, la Corte convocó audiencia a las partes de esta acción extraordinaria de protección y a las partes del proceso de origen, por cuanto consideró la posibilidad de realizar un control de méritos. Cabe señalar que los jueces demandados, a pesar de haber sido notificados, no asistieron a esta diligencia.

- 16.** Sobre la defensa, los accionantes arguyen que la Sala no tomó en cuenta que el GAD de Portoviejo no notificó la declaratoria de utilidad pública. Ello habría generado una situación de indefensión. Textualmente sostienen:

Es a la administración pública a quien le corresponde iniciar los actos administrativos en los que se declara la utilidad pública [...] los cuales jamás fueron notificadas e incluso son inexistentes dentro del propio [GAD de Portoviejo]”.

- 17.** Sobre el debido proceso, los accionantes alegaron que el GAD de Portoviejo pretendió aplicar una norma de forma retroactiva al trámite de la expropiación. En sus palabras:

Esta entidad pretende aplicar el proceso de utilidad pública y expropiación con lo que dispone la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación pública, vigente desde el 20 de marzo de 2017, cuando la afectación a nuestra propiedad se perpetuó desde octubre de 2016, lo que es una flagrante trasgresión al debido proceso.

- 18.** En la audiencia, los accionantes reiteraron que la Sala basó su decisión en hechos inexistentes, y en que supuestamente se buscaría la declaración de un derecho. Ello implicaría un desconocimiento de la sentencia 001-16-PJO-CC.

- 19.** Los accionantes solicitaron que se deje sin efecto la sentencia impugnada y que se ordene la reparación integral por la confiscación de los lotes.

3.2. De la judicatura accionada

- 20.** El 26 de octubre de 2023, la Sala presentó sus argumentos de descargo. En lo principal, señaló lo siguiente:

teniendo en cuenta el fundamento de la apelación de la parte accionada, es decir sobre la procedencia o no de la acción de protección propuesta; resultando de esta forma carente de sustento fáctico y jurídico lo alegado por los accionantes al sostener que en el fallo de segunda instancia se habría vulnerado el derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita, debido proceso, derecho a la defensa, motivación y seguridad jurídica; pues en el caso que nos ocupa el Tribunal de alzada, ha garantizado no solamente el acceso a la justicia constitucional de los accionantes sino que además ha dado respuesta a los planteamientos deducidos por los accionantes, [...] resultando el fallo de segunda instancia, suficientemente motivado, al explicar las razones por las cuales el Tribunal considera que en el presente caso no existe vulneración de derechos constitucionales y que al tratarse de un asunto de mera legalidad.

21. Esta Corte deja constancia que ninguno de los integrantes de la Sala compareció a la audiencia que se llevó a cabo ante este Organismo, por más que fueron debidamente convocados.

3.3. Del GAD de Portoviejo

22. El GAD de Portoviejo compareció a la audiencia llevada a cabo ante la Corte y rebatió ciertos hechos alegados por los accionantes. Indicó que no realizó el trámite expropiatorio correspondiente, por cuanto los accionantes no constaban como dueños en el “catastro”, sino que constaba el Banco Central del Ecuador. Agregó que, a diferencia de lo alegado por los accionantes, la municipalidad sí inició trámites correspondientes para efectuar la expropiación. Manifestó que inició el juicio de consignación (párrafo 7 *supra*), en el cual consignó en favor de los accionantes la cantidad de USD 632 367. Al respecto, comentó que los accionantes propusieron un nuevo juicio de impugnación (párrafo 8 *supra*), en el cual pretendieron impugnar el justo precio.

3.4. Del *amicus curiae*

23. El señor Christopher Riofrío Cortez compareció como *amicus curiae*. El compareciente sostuvo:

La acción de protección se refiere mucho a que dentro del procedimiento se recurrió a la falta que cometieron en contra de los señores propietarios de acuerdo al código y a la norma de la expropiación propiamente dicha, que tiene un procedimiento a recurrir. [...] Más que todo, la expropiación es una obligación del ciudadano expropiarse las tierras una vez que está el proyecto en marcha.

4. Delimitación de problemas

24. En la acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen principalmente de los cargos formulados por la parte accionante en la demanda. Es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto o actos procesales objeto de la acción por considerarlo violatorio de un derecho constitucional.⁵
25. Respecto de los argumentos sintetizados en los párrafos 14, 15 y 16, ellos hacen referencia a actuaciones del GAD de Portoviejo. Sin embargo, en una acción extraordinaria de protección, el objeto de revisión son las actuaciones de las autoridades judiciales, no de los demandados en los procesos de origen. De tal forma, el análisis de estos cargos

⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

corresponderá únicamente en caso de verificar que se cumplen los requisitos para un posterior control de méritos.

26. En relación con el argumento del párrafo 14, el cual es completo, la Corte Constitucional verificará si la sentencia impugnada vulneró o no el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación. Para tal efecto, la Corte formula el siguiente problema jurídico: **¿vulneró la sentencia impugnada la garantía de la motivación, porque se habría rechazado la acción de protección sin antes analizar la existencia de vulneración de derechos constitucionales?**

5. Análisis constitucional

27. El literal 1 del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución establece que: “Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas [...] Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos”.
28. En la esfera constitucional, la motivación no implica que la sentencia debe estar correctamente motivada, sino suficientemente motivada.⁶ La Corte ha establecido que la motivación es suficiente cuando existe: “(i) una fundamentación normativa suficiente, sea o no correcta conforme al Derecho; y, (ii) una fundamentación fáctica suficiente, sea o no correcta conforme a los hechos”. En el caso de las garantías jurisdiccionales, existe un (iii) tercer requisito, el cual establece que el juez debe pronunciarse sobre la existencia de la vulneración de los derechos alegados.
29. Las accionantes aquejan un incumplimiento a este tercer requisito (párrafo 14 *supra*). Para determinar una supuesta insuficiencia motivacional, resulta pertinente analizar el contenido de la sentencia impugnada.
30. Dicha sentencia se divide en ocho considerandos. El primero versa sobre la competencia, el segundo sobre los antecedentes, el tercero sobre las pretensiones, el cuarto sobre los derechos constitucionales presuntamente conculcados, y el quinto sobre las posturas de las partes.
31. El sexto considerando corresponde a un análisis abstracto de la Sala sobre la procedencia de la acción de protección, a saber:

⁶ CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (*garantía de la motivación*), 20 de octubre de 2021, párr. 24.

[L]a Corte Constitucional se señaló [sic] que 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 esos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales; que no todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria.

- 32.** El séptimo considerando corresponde a un análisis de la Sala sobre los derechos constitucionales alegados por los accionantes en el proceso de origen:⁷

32.1. Sobre el derecho a la propiedad y no confiscación, la Sala resolvió:

[No] se verifica la existencia de un derecho [o] la violación al derecho a la propiedad o que responde a su derivación del derecho a la dignidad humana o que el Estado por medio de sus instituci[ones], en este caso, el GAD Municipal del cantón Portoviejo haya menoscabado, vulnerado o limitado alguna política pública u otras medidas de promoción o acceso a la propiedad.

[...]

[L]a presente acción de protección tiene como finalidad o está encaminada a la declaración propiamente dicha de un derecho, ya que la pretensión de la parte actora respecto de la violación al derecho de la propiedad alegado, procura el inicio de un juicio de expropiación para el pago de un justo precio o al goce de los derechos reales que derivan de él.

32.2. Respecto a una presunta vulneración del derecho al debido proceso por aplicación retroactiva de la ley, la Sala manifestó que:

Los accionantes expresan en su escrito inicial que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Portoviejo, **pretende** aplicar el proceso de utilidad pública y expropiación con lo que dispone la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública, vigente desde el 20 de marzo del 2017, cuando la afectación a la propiedad se perpetuó desde octubre del 2016.

[...]

[Sin embargo], no se ha justificado que la entidad accionada haya incurrido en la violación de estas garantías constitucionales, toda vez que tales decisiones están fundamentadas en hechos inexistentes o mera suposiciones no verificadas ni probadas. (énfasis añadido)

⁷ En su acción de protección, los accionantes plantearon tres cargos. El primer cargo consiste en la vulneración al derecho a la propiedad y no confiscación, por la afectación de sus lotes. El segundo cargo consiste en la vulneración al debido proceso, por cuanto la municipalidad pretendería aplicar una ley que no estaba vigente al momento de la afectación. El tercer cargo consiste en la vulneración al debido proceso (de manera general) y a la defensa, por la falta de un proceso expropiatorio.

- 33.** El octavo considerando corresponde a la parte resolutive de la sentencia impugnada. La Sala resolvió declarar improcedente a la acción de protección, por cuanto:

En el presente caso y bajo la normativa antes aludida, si la parte actora creyó que se le habían vulnerado sus derechos, tenía expedita la vía ordinaria para reclamar, tanto en el ámbito administrativo como en el jurisdiccional por tratarse expresamente de un asunto de mera legalidad”.

- 34.** De la revisión de la sentencia impugnada, se infieren dos conclusiones. Primero, la Sala -en efecto- rechazó la acción de protección. Segundo, la Sala no analizó todos los cargos sobre el derecho al debido proceso. La acción de protección contiene dos cargos fundados en este derecho: (i) un cargo que se basó en la aplicación retroactiva de la ley y (ii) otro cargo se basó en el derecho a la defensa y debido proceso, por la falta de un proceso expropiatorio (pie de página 7). El primer cargo sí fue analizado (párrafo 32.2 *supra*). El segundo cargo no fue analizado en la sentencia impugnada. No existe pronunciamiento sobre una presunta vulneración al debido proceso y a la defensa por la falta de un trámite expropiatorio.
- 35.** La sentencia 3314-17-EP/23 establece que los jueces tienen cierta libertad para estructurar su argumentación respecto de los derechos presuntamente vulnerados. La argumentación de una sentencia puede analizar varios derechos en conjunto, o incluso descartar el análisis de un cargo; siempre que el juzgador justifique dicho actuar.⁸ No obstante, en el caso examinado, la Sala no explicó por qué omitió un análisis sobre el cargo relacionado con el debido proceso por la falta de un proceso expropiatorio y tampoco se desprende que el análisis efectuado por la Sala y sintetizado en párrafos previos englobe a este cargo.
- 36.** En conclusión, (i) la Sala no se pronunció sobre todas las vulneraciones alegadas en la acción de protección, pues no analizó la presunta vulneración al debido proceso y a la defensa por la falta de una expropiación; y (ii) la Sala no justificó por qué habría omitido dicho análisis. Aquello conlleva a que se configure una insuficiencia motivacional en la sentencia impugnada; y por lo mismo, una vulneración por parte de la Sala a la garantía de la motivación.

6. Procedencia del control de méritos

- 37.** Por cuanto la Sala vulneró la garantía a la motivación, conforme con la sección precedente, corresponde a la Corte analizar la procedencia de un control de méritos.

⁸ CCE, sentencia 3314-17-EP/23, 5 de julio de 2023, párr. 33.d).

38. El objeto de la acción extraordinaria de protección es el control de la actividad de los jueces para verificar si se vulneraron los derechos constitucionales de las partes en el marco de un proceso. Por el contrario, esta acción no constituye una nueva instancia de revisión de las decisiones tomadas por los jueces inferiores; y la Corte Constitucional -en principio- no podría revisar el mérito de las sentencias.⁹
39. Sin embargo, este principio tiene una excepción. Siguiendo la regla contenida en la sentencia 176-14-EP/19,¹⁰ la Corte Constitucional puede realizar un *control de mérito* en procesos que provienen de garantías jurisdiccionales cuando concurren los siguientes requisitos:
- (i) Que la autoridad judicial inferior haya soslayado el derecho de las partes, lo cual es el objeto de la acción extraordinaria de protección.
 - (ii) Que, *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso de origen puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por las autoridades judiciales.
 - (iii) Que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión.
 - (iv) Que el caso cumpla con al menos uno de los siguientes criterios: gravedad, novedad, relevancia nacional o inobservancia de precedentes.
40. Subsumiendo, el caso cumple con los requisitos mencionados como se demuestra a continuación:

Tabla 1

Requisito	Cumplimiento
Que la autoridad judicial inferior haya soslayado el derecho de las partes.	Conforme con la sección 5, la autoridad judicial demandada vulneró la garantía a la motivación.
Que, <i>prima facie</i> , los hechos que dieron lugar al proceso de origen puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por las autoridades judiciales.	Los hechos alegados por los accionantes en la acción de protección apuntan a una presunta vulneración de derechos constitucionales cometida por parte del GAD de Portoviejo, que no habría sido tutelada por la Sala.
Que el caso no haya sido seleccionado por la Corte para su revisión.	El caso no ha sido seleccionado para revisión, conforme se desprende del sistema SACC.

⁹ CCE, sentencia 049-10-SEP-CC, Caso 0050-10-EP, 21 de octubre de 2010, p. 11.

¹⁰ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 55-56.

<p>Que el caso cumpla con al menos uno de los siguientes criterios: gravedad, novedad, relevancia nacional o inobservancia de precedentes.</p>	<p>El caso satisface el criterio de inobservancia de precedentes, pues existe abundante jurisprudencia respecto a que la afectación de inmuebles, sin un proceso expropiatorio, vulnera el derecho a la propiedad (sección 7.2 <i>infra</i>).¹¹</p> <p>El caso también satisface el criterio de gravedad. Tal como lo reconoce la municipalidad, se advierte <i>prima facie</i> que el GAD de Portoviejo realizó las obras sin un proceso expropiatorio en el momento oportuno.</p>
--	--

*Cuadro elaborado por la Corte Constitucional

41. Por estas consideraciones, el caso amerita un control de mérito.

7. Control de mérito

7.1. Sobre las alegaciones de los accionantes en la acción de protección

- 42.** En su acción de protección, los accionantes señalaron ser propietarios de cinco lotes, que juntos suman una superficie de 13.123 metros cuadrados. Relatan que, en octubre de 2016, el GAD de Portoviejo inició una campaña para la construcción del parque “Las Vegas” en Portoviejo. En la audiencia llevada a cabo ante esta Magistratura, los accionantes indicaron que la obra ya fue construida y se encuentra en funcionamiento. Los accionantes aquejaron que dicha obra se construyó dentro de parte de sus lotes, por lo que se habría afectado aproximadamente 10.640 metros cuadrados. Finalmente, agregaron que el GAD de Portoviejo nunca inició el proceso de expropiación ni pagó el justo precio.
- 43.** Según los accionantes, tales actuaciones del GAD de Portoviejo socavaron sus derechos a la propiedad y no confiscación, al debido proceso y a la defensa. Plantearon tres cargos en la acción de protección.
- 44.** El primer cargo consiste en una vulneración al derecho a la propiedad y no confiscación, por cuanto el GAD de Portoviejo afectó parte de los lotes de su propiedad, al construir la obra.

¹¹ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 90: “otro elemento que contribuye a la gravedad del caso es que, como quedó anotado en los párrafos 35 y 38 supra, el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón San Vicente y el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias admitieron que no se ha declarado la utilidad pública de los lotes descritos por el accionante en su demanda a pesar de que se ha construido una obra pública, sin que ninguna de las autoridades asuma responsabilidad en el asunto, pues cada una señaló que la expropiación correspondía realizarse por la otra”.

45. El segundo cargo consiste en una vulneración al debido proceso, por cuanto:

Esta entidad pretende aplicar el proceso de utilidad pública y expropiación con lo que dispone la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública, vigente desde el 20 de marzo del 2017, cuando la afectación a nuestra propiedad se perpetuó desde octubre del 2016, lo que es una flagrante transgresión al debido proceso.

46. El tercer cargo consiste en una vulneración al debido proceso y a la defensa, por cuanto:

Se ha incumplido con el debido proceso y el derecho a la defensa contemplado en el artículo 76 de la Constitución, toda vez que no existe constancia de que se nos haya notificado con la declaratoria de utilidad pública y peor aún con el respectivo juicio de expropiación.

47. Con estos antecedentes, los accionantes solicitaron en la acción de protección que ordenen al GAD de Portoviejo a iniciar un juicio de expropiación. Sin embargo, en la audiencia llevada a cabo ante este Organismo, los accionantes modificaron su pretensión y solicitaron que se ordene al GAD de Portoviejo el pago del justo precio (aproximadamente USD 2 746 000).

48. Conforme fue expuesto en el párrafo 25 *supra*, en la acción extraordinaria de protección, los accionantes agregaron tres cargos en contra de las actuaciones del GAD de Portoviejo. Estos fueron sintetizados en los párrafos 15, 16 y 17 *supra*. Considerando la procedencia del control de méritos y que estos cargos replican lo alegado en la acción de protección, la Corte procederá a analizar los cargos esgrimidos en el proceso de origen.

49. Respecto de los cargos sintetizados en los párrafos 44 y 46, los accionantes apuntan a una vulneración a los derechos a la propiedad, al debido proceso, a la defensa y a la tutela judicial efectiva. Sin embargo, todos ellos provendrían del mismo acontecimiento, esto es, la falta de un debido proceso expropiatorio respecto de un bien de su propiedad que ya fue afectado. En aras de evitar la reiteración y por economía procesal, la Corte se plantea el siguiente problema jurídico: **¿vulneró el GAD de Portoviejo el derecho a la propiedad de los accionantes, al haber afectado sus lotes sin un proceso expropiatorio?**

50. Respecto al cargo sintetizado en el párrafo 45, se basa en que el GAD de Portoviejo habría pretendido aplicar una norma no vigente al momento de la afectación, es decir, la aplicación retroactiva de una norma. Por lo tanto, se reconducirá el análisis a una posible vulneración del derecho a la seguridad jurídica y para el efecto la Corte se plantea el

siguiente problema jurídico: **¿vulneró el GAD de Portoviejo la seguridad jurídica, al haber aplicado una norma de forma retroactiva?**

7.2. ¿Vulneró el GAD de Portoviejo el derecho a la propiedad de los accionantes, al haber afectado sus lotes sin un proceso expropiatorio?

51. La Corte considera pertinente, previo a emitir un pronunciamiento sobre el caso concreto, aclarar ciertos conceptos respecto de la dimensión constitucional del derecho a la propiedad.
52. Aunque parecería que la propiedad es una institución particular del derecho civil, también tiene una dimensión constitucional. Ello, por cuanto la propiedad es un atributo inherente al ser humano. La propiedad es un instituto imprescindible para que el ser humano pueda acceder a los bienes que demanda la satisfacción de sus necesidades. De ahí que la propiedad adquiere una dimensión constitucional.
53. Sin embargo, la propiedad es distinta en el derecho civil frente al constitucional. El artículo 66 numeral 26 de la Constitución establece:

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.

54. El derecho constitucional a la propiedad tiene dos componentes. La segunda parte del artículo hace referencia al denominado “derecho al acceso de la propiedad”. En correlativo, este elemento obliga al Estado a adoptar medidas para garantizar el acceso, uso y goce de una propiedad.¹² Esto se traduce en una obligación de carácter positiva, es decir, contiene una obligación de hacer del Estado frente a los propietarios. Por otro lado, la primera parte del artículo se refiere a la protección al propietario frente a la intervención del Estado. Contiene la obligación de no hacer o de abstenerse a interferir. Nos enfocaremos en este último.
55. Este segundo componente no es absoluto, y admite excepciones. El artículo 323 de la Constitución establece:

[...] 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. Se prohíbe toda forma de **confiscación**. (énfasis añadido)

¹² CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 96.

- 56.** Nuestra Constitución distingue la expropiación de la confiscación. La expropiación es la vía para limitar constitucionalmente la propiedad, pues implica seguir un debido proceso expropiatorio, el pago del justo precio y se da únicamente por razones de utilidad pública. Entonces la figura de la expropiación no vulnera derechos constitucionales. Es más, el expropiado no puede reclamar la expropiación como tal, sino únicamente el monto del justo precio en sede ordinaria.¹³
- 57.** Entonces, toda limitación a la propiedad que no se produzca bajo la expropiación, es una confiscación. La confiscación sí transgrede el derecho constitucional a la propiedad. La jurisprudencia constitucional ha abordado casos de confiscación en supuestos de destrucción, expropiación indirecta, o afectación.
- 57.1.** La destrucción se produce cuando el Estado arruina físicamente un inmueble. Por ejemplo, en la sentencia 146-14-SEP-CC, en la cual el Municipio de Quito ensanchó un callejón, lo que resultó en el derrocamiento parcial de una vivienda, la Corte constató una violación al derecho a la propiedad.¹⁴
- 57.2.** La expropiación indirecta se produce cuando el Estado adopta medidas que, sin que exista una transferencia formal del dominio, tienen un efecto equivalente. Al respecto, la Corte constató una expropiación indirecta dentro de la sentencia 211-18-SEP-CC, en la cual el alcalde del cantón Valencia emitió una resolución que ordenó la cancelación de la inscripción de una donación de un lote en favor de un gremio, de tal forma que quede el Municipio como dueño del lote, produciéndose una trasgresión a la propiedad.¹⁵
- 57.3.** La afectación se origina cuando el Estado ejecuta obras dentro de la propiedad de un privado. Se produce generalmente en terrenos no edificados. Dentro de la sentencia 176-14-EP/19, la Corte verificó una afectación a la propiedad, ya que el GAD del cantón San Vicente construyó una obra para el control de inundaciones que cruzaron dos predios de propiedad privada.¹⁶
- 58.** Sin perjuicio de que los casos anteriores son solo ejemplos e independientemente de la terminología, la consecuencia es la misma: cualquier intervención en la propiedad privada por parte del Estado que no sea una expropiación atenta a derechos constitucionales. Los

¹³ Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública, artículo 5.

¹⁴ CCE, sentencia 146-14-SEP-CC, caso 1773-11-EP, 1 de octubre del 2014.

¹⁵ CCE, sentencia 211-18-SEP-CC, caso 2290-16-EP, 13 de junio del 2018.

¹⁶ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019.

tres supuestos del párrafo 57 entran dentro de la esfera de la última oración del artículo 323 de la Constitución, esto es, una confiscación. Por lo mismo, afectan derechos constitucionales.

- 59.** A mayor abundamiento, la mencionada sentencia 176-14-EP/19 se refiere específicamente a un supuesto de afectación, esto es, la construcción por parte del Estado en propiedad privada. En ejercicio del rol de la Corte de emitir jurisprudencia vinculante,¹⁷ se identifica que la regla contenida en dicho precedente es la siguiente: *si el Estado construye dentro de propiedad privada sin un proceso expropiatorio* [supuesto de hecho], *entonces, dicha afectación vulnera el derecho constitucional a la propiedad* [consecuencia].
- 60.** Por otro lado, los derechos derivados de la propiedad que sean distintos a la no confiscación o al derecho al acceso de la propiedad (párrafo 54), por lo general, son propios de la justicia ordinaria. Por ejemplo, las acciones posesorias, la reivindicación, la usurpación, la prescripción,¹⁸ entre otros; no transgreden el derecho constitucional de la propiedad. Los conflictos de propiedad que tengan un origen contractual tampoco entran en la esfera constitucional.
- 61.** En cuanto al caso, tras la lectura de la demanda y la audiencia de méritos, la Corte verifica cuatro hechos no controvertidos de los accionantes:
- (i) Los accionantes son los titulares del dominio de los lotes.¹⁹
 - (ii) La edificación del parque Las Vegas se produjo dentro de cuatro de los seis bloques que conforman el terreno de los accionantes.²⁰
 - (iii) El GAD de Portoviejo no declaró la utilidad pública de los terrenos al momento de la afectación. Únicamente expidió la declaratoria de utilidad pública recién el 26 de diciembre de 2019.

¹⁷ CCE, sentencia 1329-12-EP/22, 7 de septiembre de 2022, párr. 28.

¹⁸ CCE, sentencia 1178-19-JP, 17 de noviembre de 2021.

¹⁹ En su contestación, el GAD de Portoviejo nunca desconoció la titularidad del bien. En su lugar, sus descargos estuvieron encaminados a demostrar que la municipalidad siempre estuvo presta a negociar con los accionantes el justo precio. Ver Acta de audiencia, fs. 276 del expediente de primera instancia.

²⁰ En el proceso de consignación 13802-2021-00456, el GAD de Portoviejo reconoció que construyó el parque Las Vegas afectando parte de los lotes. Ver sentencia del caso 13802-2021-00456, 4 de julio de 2023, sección 3.1

- (iv) El GAD de Portoviejo no inició en ese momento un juicio de expropiación. Únicamente planteó un juicio de consignación en 2021, pero esto fue posterior a la afectación (en 2016) y a la presentación de la acción de protección (en 2019).
- 62.** En cuanto a los hechos relatados por la entidad accionada, la Corte encuentra inverosímil el hecho de que los accionantes no constaban como dueños de los lotes, sino el Banco Central del Ecuador. En el expediente consta un certificado del Registro de la Propiedad de Portoviejo, el cual demuestra que los accionantes han sido dueños de los lotes desde 1995.²¹ No se desprende que exista alguna hipoteca a favor del Banco Central del Ecuador, sino una hipoteca en favor del Banco del Pacífico. Si bien el certificado señala una orden de transferencia de activos a favor del Banco Central del Ecuador, ello no puede ser visto como una excusa a favor de la municipalidad para no haber realizado el proceso expropiatorio. Pues, la orden de transferencia se refiere únicamente a tres oficinas ubicadas en la porción de los lotes que no fue afectada por la construcción del parque.²² Además, el hecho de pender un derecho real (como la hipoteca) en un inmueble no implica la pérdida del dominio o el derecho a recibir un debido proceso expropiatorio. Únicamente la tradición de los predios implicaría la pérdida del derecho a la expropiación.
- 63.** Bajo este contexto, los hechos verificados por la Corte en el párrafo 62 configuran un supuesto de afectación en los términos del párrafo 57.3. *supra*. Incluso si el juicio de consignación subsanaría la falta de una expropiación, tal proceso debió iniciar al momento de la construcción del parque, no cinco años después. Por lo mismo, el GAD de Portoviejo confiscó los lotes de los accionantes.
- 64.** La jurisprudencia de esta Corte ha resuelto ciertos supuestos de forma similar. Así, por ejemplo, en la sentencia 146-14-SEP-CC, la Corte verificó que el GAD de Quito derrocó una vivienda sin declarar la utilidad pública del inmueble. La Corte Constitucional determinó que dicha destrucción vulneró el derecho a la propiedad, al debido proceso y a la seguridad jurídica.²³ Por su parte, en la sentencia 176-14-EP/19, se constató que el GAD de San Vicente afectó dos lotes de terreno sin haber sido previamente expropiados.

²¹ Ver certificado de propiedad, en el que consta que el terreno de los accionantes está conformado por seis bloques, que juntos suman 13,5 hectáreas (fs. 1 del expediente de primera instancia). Conforme con el informe pericial del señor Belisario Bermúdez, los bloques D y E no fueron afectados, por lo que el área total afectada fue de 10,6 hectáreas (fs. 5 del expediente de primera instancia).

²² *Ibid.*

²³ El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, al afectar una propiedad privada sin previamente haber efectuado la declaratoria de utilidad pública [...] ni ningún trámite de expropiación, así como tampoco entrega de indemnización, vulneró los derechos constitucionales a la propiedad, debido proceso y seguridad jurídica. CCE, sentencia 146-14-SEP-CC, caso 1773-11-EP, 1 de octubre del 2014, pág. 65.

Esta Magistratura calificó a dicho acto como “inconstitucional y confiscatorio”.²⁴ En el caso 211-18-SEP-CC, este Organismo corroboró que el GAD de Valencia, en vez de iniciar un proceso expropiatorio (en el que se determinará el justo precio del inmueble y el pago correspondiente), emitió una resolución que ordenó a un gremio a entregar un predio de su propiedad. La Corte encontró una vulneración al derecho de la propiedad.²⁵

65. Concluyendo, y subsumiendo la regla de precedente resumida en el párrafo 59 dentro del caso *sub examine*, se concluye que el GAD de Portoviejo afectó los lotes sin un proceso expropiatorio, en el que se debía determinar el justo precio del inmueble y su pago. Así, el GAD de Portoviejo vulneró el derecho constitucional la propiedad de los accionantes.

7.3. ¿Vulneró el GAD de Portoviejo la seguridad jurídica, al haber aplicado una norma de forma retroactiva?

66. La seguridad jurídica es un derecho constitucional transversal que irradia a todo el ordenamiento jurídico. Conforme lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución, se comportan dos supuestos: (i) la preexistencia de normas previas, claras y públicas; y, (ii) la aplicación de normas vigentes, tornando predecible al ordenamiento jurídico.²⁶
67. Conforme con las sentencias 1127-16-EP/21 y 1889-15-EP/20, la seguridad jurídica implica el principio de irretroactividad. Esto es, aplicar la norma que “se encontraba vigente al momento de suscitarse el acto jurídico a ser analizado; y no la normativa vigente a la época de la reclamación”.²⁷
68. En el caso de origen, los accionantes consideran que el GAD de Portoviejo “pretendió” aplicar de forma retroactiva la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública (“LOECP”). Pues, afirman los accionantes, que aquella norma no estaba vigente al momento de la afectación.

²⁴ El artículo 323 de la Constitución establece que las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o de interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago. *Contrario sensu*, sin una correspondiente declaratoria de utilidad pública, la intromisión a la propiedad de una persona se tornaría en una práctica estatal inconstitucional y confiscatoria. CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 97.

²⁵ El Municipio de Valencia no efectuó ni una declaración de utilidad pública del bien inmueble, ni mucho menos inició un proceso expropiatorio, las autoridades del cabildo pretenden privar del derecho de propiedad al Club Social, Cultural y Deportivo ‘Juvenil Valencia’ únicamente a través de la emisión de una resolución administrativa, es decir que el cabildo por medio de un acto administrativo privó del derecho a la propiedad al gremio. CCE, sentencia 211-18-SEP-CC, caso 2290-16-EP, 13 de junio del 2018, pág. 22.

²⁶ CCE, sentencia 17-14-IN/20, 24 de junio de 2020, párr. 20.

²⁷ CCE, sentencia 74-19-EP/24, 11 de enero de 2024, párr. 25

69. El cargo planteado por los accionantes no versa sobre una genuina aplicación retroactiva, sino una mera “pretensión” de su aplicación. Al respecto, cabe señalar que los accionantes no demostraron que el GAD de Portoviejo haya pretendido aplicar la LOECP. Además, en la audiencia llevada a cabo ante este Organismo, los accionantes no confirmaron si la “pretensión” de aplicar la LOECP llegó a concretarse en algún momento.
70. Incluso si fuese cierto que el GAD de Portoviejo haya pretendido aplicar una norma de forma retroactiva, la sola pretensión no configura una vulneración a la seguridad jurídica. Para que exista una aplicación retroactiva de la norma, es necesario que –valga la redundancia- exista una genuina aplicación.
71. Por lo tanto, esta Corte constata que el GAD de Portoviejo no ha pretendido aplicar la LOECP, resaltando que la mera suposición de que se va a aplicar una norma de forma retroactiva no genera *per se* una vulneración a derechos constitucionales. Por ello, la Corte no encuentra una vulneración a la seguridad jurídica.

8. Reparación integral

72. Al haber verificado una vulneración por parte del GAD de Portoviejo, en principio, correspondería que se ordene una reparación integral conforme a lo establecido en el artículo 18 de la LOGJCC.
73. Sin embargo, la pretensión de los accionantes fue que el juez constitucional ordene al GAD de Portoviejo iniciar los trámites expropiatorios respectivos. Como probó el GAD de Portoviejo, la municipalidad ya inició los trámites expropiatorios. Inició un juicio de pago por consignación (13802-2021-00456), en el que consignó la cantidad que -a su criterio- constituye el justo precio.²⁸ Luego, los accionantes iniciaron un juicio subjetivo (13802-2021-00684), tendiente a impugnar el justo precio (ver párrafo 8 *supra*). De ahí que la pretensión de los accionantes ha sido cumplida en su totalidad y la reparación correspondiente ha sido litigada dentro del juicio de pago por consignación y su monto continúa en disputa dentro del proceso de justo precio.
74. Posteriormente, los accionantes modificaron su pretensión y solicitaron el pago de USD 2 746 000. Bajo la misma lógica que el párrafo precedente, el accionante ya inició

²⁸ En este juicio, los señores Delfín Hermógenes Barcia García y Alba Azucena González Villacreses aceptaron el valor consignado como pago parcial de la deuda, siendo este la cantidad de USD 632 367. Cabe señalar que los accionantes no aceptaron el monto como pago definitivo. Ver sentencia del caso 13802-2021-00456, párr. 6.11.

un juicio tendiente a discutir el justo precio del inmueble. Consecuentemente, no procede ordenar el pago de ningún rubro en este proceso constitucional.

75. Por lo tanto, el GAD de Portoviejo y los accionantes deberán estar a lo que se resuelva en el proceso de justo precio signado con el número 13802-2021-00684.
76. De tal forma, esta sentencia constituye en sí misma una forma de reparación.

9. Decisión

En virtud del análisis de la acción extraordinaria de protección, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Declarar** la vulneración de derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por parte de los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Manabí, al no haber examinado la existencia de una vulneración a los derechos constitucionales alegados y sin justificar la omisión de dicho análisis.
2. **Dejar** sin efecto la sentencia de 2 de septiembre de 2019, emitida por la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Manabí.

En virtud del control de mérito realizado, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

3. **Aceptar** la acción de protección presentada el 28 de mayo de 2019, por los señores Delfín Hermógenes Barcia García y Alba Azucena González Villacreses.
4. **Declarar** la vulneración del derecho constitucional a la propiedad por parte del GAD de Portoviejo.
5. **Declarar** que esta sentencia constituye en sí misma una medida de reparación. Por lo que el GAD de Portoviejo y los accionantes deberán estar a lo que se resuelva en el proceso de justo precio signado con el número 13802-2021-00684.
6. **Difundir** la presente sentencia a todas las instituciones que conforman los gobiernos autónomos descentralizados, para que homologuen sus procedimientos de expropiación existentes y futuros, y eviten confiscaciones. Para tal efecto, la CONGOPE, AME y CONAGOPARE deberán difundir la sentencia a todos los

gobiernos autónomos descentralizados que se encuentran bajo su competencia. El cumplimiento de esta medida deberá ser informado documentadamente a la Corte Constitucional, en el término de 20 días contado a partir de la notificación de la sentencia.

7. **Llamar** la atención al GAD de Portoviejo, por no haber realizado un proceso expropiatorio previo a la construcción del parque “Las Vegas”.
8. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 07 de marzo de 2024; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

SENTENCIA 2737-19-EP

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. En la sesión de Pleno de 7 de marzo de 2024, la Corte aprobó con siete votos a favor la sentencia correspondiente a la causa 2737-19-EP, en la cual se declaró la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, se hizo mérito en el caso y se declaró vulneración al derecho a la propiedad.
2. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), respetuosamente disiento del razonamiento de mayoría, por las razones expuestas en este voto.

2. Análisis

3. En este voto esencialmente sostendré que, en el caso concreto, la sentencia de Corte Provincial, que atendió el recurso de apelación propuesto dentro de la acción de protección, sí se encontraba motivada pues analizó la vulneración de derechos alegados. Por lo cual, no cabía declarar la vulneración a la motivación. Mantendré también que la pretensión de los accionantes en la acción de protección era el pago del justo precio, y que en el Tribunal Contencioso Administrativo está pendiente de resolución un juicio subjetivo tendiente a satisfacer dicho pago. Por lo tanto, en la vía contenciosa administrativa ya se está tramitando la pretensión de los accionantes. Finalmente, sostendré que el caso no cumple con ninguno de los requisitos para que este Organismo dicte una sentencia de mérito.

2.1 Sobre la sentencia de apelación dictada el 2 de septiembre de 2019 por la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Manabí.

4. En la sentencia de primera instancia dictada el 11 de junio de 2019, la Unidad Judicial Civil de Portoviejo aceptó la acción de protección al verificar la vulneración a los derechos constitucionales a la propiedad, debido proceso, defensa, seguridad jurídica.¹

¹ El juez de primera instancia como medida de reparación dispuso que el GAD de Portoviejo busque un acuerdo directo con los accionantes para establecer el justo precio de los lotes, tomando en consideración el avalúo

5. En contra de la sentencia de primera instancia el GAD de Portoviejo interpuso recurso de apelación, a este recurso se adhirieron los accionantes. También propuso recurso de apelación la PGE.
6. En la sentencia de Corte Provincial, en el considerando 7.3. se indicó que los accionantes alegaron la vulneración del debido proceso, el derecho a la defensa y el derecho a la propiedad.
7. La Sala Provincial se refirió a la supuesta afectación del derecho al debido proceso y del derecho a la defensa a la afirmación de los accionantes de aplicar en el caso la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública, vigente desde el 20 de marzo del 2017. En ese sentido, los accionantes alegaron la omisión del GAD de cumplir con el procedimiento expropiatorio establecido y que esto conllevaría a la vulneración del derecho de defensa. La Sala precisó que la supuesta afectación habría ocurrido en 2016, cuando no estaba vigente la norma cuyo cumplimiento se estaría reclamando.
8. Por lo tanto, la Sala concluyó que no se ha justificado que la entidad accionada haya incurrido en la violación de estas garantías, y que las alegaciones estarían fundamentadas en hechos inexistentes o meras suposiciones que “no habían sido verificadas ni probadas”.
9. Más adelante, la Sala analizó la supuesta afectación al derecho a la propiedad, se refirió a la función social de la propiedad, su definición en la convención y en instrumentos internacionales. También, citó varias sentencias constitucionales, entre ellas: 0785-10-EP, 1773-11-EP y 380-10-EP.
10. Además, citó las disposiciones constitucionales que regulan la propiedad. Posteriormente, luego de recapitular los antecedentes del caso concluyó que luego de analizar la documentación agregada al proceso no se verificó la violación al derecho a la propiedad, y que el GAD de Portoviejo no menoscabó, vulneró o limitó este derecho por medio de alguna política pública u otras medidas de promoción o acceso a la propiedad.
11. Según los jueces provinciales, no existió vulneración de derechos constitucionales, sino que los accionantes pretendían mediante la acción de protección que se declare un derecho, por cuanto persiguieron el inicio de un proceso de expropiación para el pago del

contenido en el expediente, y el valor de los predios colindantes. En el caso de que dicho acuerdo no fuera posible, el GAD deberá iniciar los procesos de expropiación en el término de 20 días.

justo precio, que se traduce en el goce de derechos reales, reglados por el Código Civil, Código de Procedimiento Civil. Para la Sala Provincial, la justicia ordinaria tiene diseñadas vías y acciones para precautelar este derecho y son escenarios distintos a la acción de protección.

12. En suma, la Sala Provincial reiteró que los accionantes a través de la acción de protección persiguen el pago del justo precio por sus lotes por parte del GAD de Portoviejo, pretensión que debe ser respondida por parte de la justicia ordinaria a través de las acciones previstas. Acerca de la titularidad o dominio de la propiedad citaron la sentencia 101-14-SEP-CC, emitida en el caso 1403-12-EP. Finalmente, la Sala Provincial concluyó que solamente la justicia ordinaria puede pronunciarse sobre la titularidad del dominio o la declaración de la propiedad. Consecuentemente, el amparo de numeral 5 del artículo 42 de la LOGJCC, se declaró sin lugar la acción.
13. En la sentencia de mayoría, en el párrafo 37 se concluye que la Sala Provincial no analizó todos los cargos sobre el derecho al debido proceso, específicamente se considera que los jueces provinciales no se refirieron a la afectación al derecho a la defensa y al debido proceso. Respetuosamente, no coincido con esta conclusión, pues los jueces provinciales sí analizaron la afectación a estos derechos, específicamente los jueces provinciales emitieron las siguientes conclusiones:
14. La Sala Provincial se refirió a la supuesta afectación del derecho al debido proceso y del derecho a la defensa a la afirmación de los accionantes de aplicar en el caso la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública, vigente desde el 20 de marzo del 2017. En ese sentido, los accionantes alegaron la omisión del GAD de cumplir con el procedimiento establecido y que esto conllevaría a la vulneración del derecho de defensa. La Sala estableció que la supuesta afectación al derecho se habría producido en 2016, cuando no estaba vigente la norma cuyo cumplimiento se reclamaría. Luego, la Sala señaló que las alegaciones en torno a estos derechos estarían sostenidas en hechos inexistentes o meras suposiciones, que no fueron verificadas ni probadas.
15. Si bien, la argumentación de los jueces provinciales es mínima lo que en casos como este es suficiente porque existe un análisis acerca de los derechos que se alegaron, a criterio de las autoridades judiciales no se demostró la vulneración de derechos alegados más allá de una inconformidad con el precio expropiado.
16. Este Organismo, en su jurisprudencia, ha determinado el alcance de la garantía de la motivación con un carácter reforzado cuando se trata de procesos que provienen de

garantías jurisdiccionales. Así, una sentencia que resuelve una acción de protección estará motivada cuando, a más de enunciar las normas en las que se funda y su pertinencia de aplicación a los hechos del caso, también realiza un análisis sobre la vulneración de derechos alegada.²

17. Por tanto, considero que los jueces provinciales sí motivaron la sentencia, pues se refirieron al derecho al debido proceso y a la defensa y consideraron que la norma alega inaplicada en el proceso de expropiación no estaba vigente cuando ocurrieron los hechos del caso y concluyeron que las alegaciones de la parte accionante no se demostraron en el proceso. Además, al considerar que en el caso los accionantes buscaban que a través de la acción de protección que se decida acerca de la propiedad o dominio de un inmueble, estos temas le competen exclusivamente dirimir a la justicia ordinaria.
18. En atención a todo lo expuesto se debió desestimar la demanda de la acción extraordinaria de protección.

2.2 Acerca del análisis de mérito

19. En la sentencia 176-14-EP/19,³ la Corte Constitucional puede realizar un *control de mérito* en procesos que provienen de garantías jurisdiccionales cuando concurren los siguientes requisitos:
- (i) Que la autoridad judicial inferior haya soslayado el derecho de las partes, lo cual es el objeto de la acción extraordinaria de protección.
 - (ii) Que, *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso de origen puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por las autoridades judiciales.
 - (iii) Que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión.
 - (iv) Que el caso cumpla con al menos uno de los siguientes criterios: gravedad, novedad, relevancia nacional o inobservancia de precedentes

² CCE sentencia 751-15-EP/21 de 17 de marzo de 2021, párrs. 59 y 72; sentencia 672-12-EP/19 de 28 de agosto de 2019, párr. 33

³ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 55-56.

20. En la sentencia de mayoría se consideró que el caso cumple con el parámetro de gravedad, en tanto que el GAD de Portoviejo realizó las obras sin un proceso expropiatorio previo en el momento oportuno.
21. Disiento del criterio de la mayoría, que aceptó la acción de protección, por cuanto en el caso tal como se menciona en el insumo en el párrafo 22, los accionantes no constaban como propietarios de los lotes en el catastro municipal, y esto dificultó el inicio del proceso de expropiación por parte del GAD de Portoviejo. La entidad inició un proceso de consignación y pagó a los accionantes USD 632.367. Los accionantes tanto en la acción de protección como en el juicio subjetivo buscaron el pago del justo precio por la afectación de los lotes.
22. Por lo tanto, los accionantes ya activaron la vía contenciosa administrativa para satisfacer el pago del justo precio, la Municipalidad a través de una consignación ya pagó a los accionantes un monto. Y, se continúa tramitando la acción subjetiva.
23. La pretensión de los accionantes sobre el pago del justo precio está tramitada ante la justicia ordinaria, que es la vía adecuada para pronunciarse sobre las contiendas relacionadas con la titularidad y el dominio de un bien inmueble.
24. La sentencia de mayoría no consideró estas particularidades del caso, debió desestimar la acción al verificar que la sentencia de Corte Provincial se encontraba motivada. La sala de mayoría tampoco debió entrar a un análisis de mérito, pues el caso no cumplió con el parámetro de gravedad, al considerar que los accionantes pretendían el pago del justo precio, que esta pretensión se está tramitando en el juicio subjetivo, y que el GAD a través de un proceso de consignación ya pagó un monto a los accionantes. En suma, la justicia ordinaria está atendiendo la pretensión de los accionantes.

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 2737-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 15 de marzo de 2024, mediante correo electrónico a las 10:52; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)