

DRA. MONICA AMAQUIÑA

REPUBLICA DEL ECUADOR  
www.funcionjudicial-pichincha.gob.ec

Juicio No: 17230-2015-11199

2015-01957

Casilla No: 934

Quito, jueves 24 de diciembre del 2015

A: MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, RODAS ESPINEL MAURICIO ESTEBAN , ALCALDE  
Dr./Ab.:

En el Juicio No. 17230-2015-11199 que sigue TRAVEZ TRAVEZ FAUSTO GABRIEL en contra de MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, RODAS ESPINEL MAURICIO ESTEBAN , ALCALDE, SAMANIEGO MENDEZ LUIS ALFREDO, PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO, hay lo siguiente:

**JUEZ PONENTE: DRA. MARCIA ADA FLORES BENALCAZAR, JUEZA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA. - SALA CIVIL Y MERCANTIL.-** Quito, jueves 24 de diciembre del 2015, las 16h06.- **VISTOS:** Avoca conocimiento de la presente causa, el Dr. Carlo Carranza Barona, en calidad de Juez Titular. Agréguese al proceso los escritos presentados por las partes. En lo principal, para resolver se considera:

1. ANTECEDENTES:

De fs. 48 a 55 de autos del cuaderno de primera instancia comparece Monseñor Fausto Gabriel Trávez Trávez, y después de exponer sus generales de ley dice que de conformidad al Art. 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional presenta la acción de protección en contra del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, representado legalmente por su Alcalde el señor Mauricio Esteban Rodas Espinel y el Procurador Metropolitano, Dr. Gastón Velásquez Villamar, así mismo solicita que de conformidad al Art. 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado se cuente con el Señor Procurador General del Estado y el señor Registrador de la Propiedad encargado del Cantón Quito. Que la acción va dirigida en contra de la Resolución N. C 159 de 15 de marzo de 2014, emitida por el Consejo del Distrito Metropolitano del Municipio de Quito dentro del expediente administrativo No. 910-2014, y como consecuencia de manera general ataca todo el contenido del expediente administrativo No. 910-2014 que ha sido el que motivó la declaratoria de bien mostrenco; dicha resolución la ha obtenido mediante solicitud ingresada por su abogado patrocinador a la Procuraduría del Municipio de Quito, el 14 de mayo del 2015, por la que llega a saber que en el mes de mayo del 2015 dos inmuebles de propiedad de su representada, ubicados en la parroquia Atahualpa, han sido declarados como bienes mostrencos por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; indicando que tales bienes son de propiedad de su representada y que de manera ilegal han sido declarados como bienes mostrencos, que éstos son utilizados por la Arquidiócesis de Quito, como su legítima propietaria, para lo cual manifiestan que en los inmuebles han construido la iglesia y la casa parroquial de Atahualpa, espacios destinados a la agricultura y hogar para asilar personas de tercera edad y bajos recursos económicos, así como el cementerio, es decir que en ningún momento se ha dejado de utilizar los inmuebles. Que pesar de múltiples gestiones realizadas no ha sido posible que el Municipio de Quito, haya entregado copias del expediente administrativo número 910-2014, que motivó la declaratoria de bien mostrenco, que lo único que se ha conseguido es que la Procuraduría Metropolitana conteste un oficio enviado en el que claramente dice: "Sobre la solicitud formulada por usted, adjunta se dignará encontrar copia certificada de la Resolución N C 159 emitida por el Consejo del Distrito Metropolitano

de Quito el 15 de marzo de 2014, mediante la cual, se declara bienes mostrencos a los predios No. 130369 y 105704, ubicados en la parroquia Atahualpa". Que durante el proceso administrativo No. 910-2014 el Municipio de Quito, no notificó o citó a la Arquidiócesis de Quito del procedimiento administrativo que estaba desarrollándose, lo que claramente impidió que su representada ejerza su derecho a la defensa y consecuentemente se irrespetó el derecho del debido proceso. Es decir se violentó en primera instancia el derecho a la defensa determinado en el Art. 76.7 de la Constitución de la República con lo cual la Arquidiócesis de Quito no pudo ser escuchada, pero aún presentar los documentos que la amparan como propietaria de los inmuebles que han sido declarados como mostrencos. Es decir que su representada ha quedado en indefensión y se irrespetó la disposición del Art. 76.1 de la Constitución de la República. También se violentó el derecho a la propiedad de la Arquidiócesis de Quito, que se halla establecido en el Art. 66.26 de la Constitución que tiene concordancia con lo determinado en el Art. 321 de la carta magna, es decir se desconoció por parte de los personeros del Municipio de Quito el derecho a la propiedad privada de su representada. El acto que se configuró con la resolución emitida por el Municipio de Quito constituye un acto confiscatorio, el que está expresamente prohibido por el Art. 323 de la Constitución de la República. Que si el Municipio de Quito pretendía "ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo" en los inmuebles de propiedad de la Arquidiócesis de Quito, la vía legal pertinente es la declaratoria de utilidad pública con fines expropiatorios. Con la declaratoria de bienes mostrencos se privó de la propiedad a su representada, contraviniendo expresas disposiciones legales, así como también el Art. 5 del Tratado Internacional del Modus Vivendi, suscrito entre el Ecuador y la Santa Sede el 24 de Julio de 1937 que textualmente dice: "Las Diócesis y demás organizaciones e instituciones católicas en el Ecuador tienen el carácter de personas jurídicas llenando las formalidades señaladas en los artículos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto del Decreto Supremo No. 212, dictado el 21 de julio del presente año. Cumplidos los requisitos mencionados, dichas entidades gozarán de todos los derechos civiles sobre los bienes que poseían al tiempo de la expedición del Decreto No. 121, sancionado el 18 de diciembre de 1935. Los bienes de estas personas jurídicas no son enajenables a compañías".

Hace constar además que al privar a su representada del derecho a la defensa, debido proceso y a la propiedad, del inmueble donde funciona el cementerio de la Parroquia Atahualpa, se priva de la administración del mismo, lo que incluso ocasionaría un problema de tipo sanitario en la parroquia siendo urgente prevenir este hecho y que además el Municipio de Quito, ha conferido autorizaciones a los personeros de la Junta Parroquial de Atahualpa para que se apoderen y tomen posesión de las edificaciones construidas en el predio donde se asienta la iglesia, las mismas que han sido construidas por el párroco asignado en aquel entonces y que está destinada a acoger a personas adultas mayores (asilo). Ante los hechos descritos y no existiendo en la legislación ecuatoriana otro medio eficaz para hacer prevalecer los derechos de su representada se ve obligado a presentar la acción de protección. Manifiesta que la Arquidiócesis de Quito, adquirió la propiedad de los inmuebles ubicados en la Parroquia Atahualpa (lugar donde se asienta la iglesia y el cementerio de acuerdo al siguiente historial: "Mediante escritura pública otorgada el 09 de diciembre de 1949, e inscrita en el Registro de la Propiedad del Cantón Quito, el 14 de febrero de 1950, adquirió por compra a la señora Clementina Herrera, dos lotes de terreno que forman un solo cuerpo, ubicado en la parroquia Atahualpa, barrio El Progreso; y, mediante escritura pública otorgada el 10 de diciembre de 1936 e inscrita en el Registro de la Propiedad del Cantón Quito el 09 de Abril de 1937 adquirió por compra a los cónyuges Luis Alfonso Páez y Carmen Amelia Herrera el inmueble ubicado en la parroquia Atahualpa ( consta de la misma escritura descrita que la compra se la hace para ensanchar el templo). Aclara que en el inmueble identificado por el Municipio de Quito como predio No. 105704 se asienta la iglesia, la casa parroquial, espacios destinados a la agricultura y hogar para asilar personas de tercera edad y bajos recursos económicos; y en el inmueble identificado como predio No. 130369, se asienta el cementerio. Los actos de propietarios se justifican con los reportes de funerales que se han realizado en la iglesia y por consiguiente su respectiva sepultura en dicho

espacio conocido como cementerio, administrado por el párroco, Padre Arturo Enríquez. Cita el Art. 481 del Código Orgánico de Organización Territorial y manifiesta que “mostrenco” a su entender es aquel bien que carece de dueño conocido, lo cual no es aplicable a este caso, pues la Arquidiócesis ha adquirido de manera legal los inmuebles conforme lo demuestra con la documentación adjunta y que constituyen instrumentos públicos; han venido pagando los impuestos prediales de cada año, en los que aparece que el nombre del titular es “CASA PARROQUIAL” que es una dependencia de la Arquidiócesis de Quito. Se ha iniciado y concluido un juicio coactivo por impuestos prediales adeudados por el inmueble donde se asienta el cementerio. Adjunta la notificación del auto de inicio del procedimiento coactivo. Que siguiendo la lógica del Municipio de Quito, al legalizarse la resolución que se impugna, se dejaría un mal precedente que podría ser utilizado por otras entidades públicas para confiscar bienes privados, afectando el patrimonio de los ciudadanos, utilizando la declaratoria de utilidad pública con la pérdida del derecho del particular privado de la propiedad de acceder a un justo precio afectando su patrimonio y el de su familia. Que por lo expuesto solicita que se deje sin efecto la Resolución NC 159 de 15 de marzo de 2014, emitida por el Consejo del Distrito Metropolitano de Quito dentro del expediente administrativo No. 910-2014 y sus efectos entendiéndose como tal que también se dejará sin efecto y/o se cancele la inscripción en el Registro de la Propiedad de dicha resolución, de manera específica ataca el contenido del expediente administrativo No. 910-2014 que motivó la declaratoria del bien mostrenco, ratificando que la Arquidiócesis de Quito, es la única propietaria de los bienes inmuebles ubicados en la parroquia Atahualpa, sector el Progreso, identificados por el Municipio de Quito con los números de predio 130369 y 105704. Indica la dirección donde deben ser citados los accionados, el Señor Procurador General del Estado y el Señor Registrador de la Propiedad, encargado. Solicita que se dicten medidas cautelares de conformidad a lo dispuesto en el Art. 10 numeral 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en concordancia con el Art. 87 de la Constitución de la República y el Art. 26 de la LOGJCC, a fin de impedir o prohibir al Municipio de Quito, realice actos de prosecución del procedimiento administrativo de declaratoria de bien mostrenco identificado con el número 910-2014 y se impida que realice obras de infraestructura, modificación o cualquier acto que atente contra el estado actual de los inmuebles y sus bienes por accesión de propiedad de la Arquidiócesis de Quito, ubicados en la parroquia Atahualpa, sector el Progreso, medida que la solicita por cuanto se intenta destruir parte de las construcciones existentes en los inmuebles de propiedad de su representada. Adjunta documentación con la que justifica su demanda. Declara bajo juramento que no ha presentado más de una demanda de violación de derechos contra las mismas personas, por las mismas acciones u omisiones y con la misma pretensión. Señala casillero judicial para recibir sus notificaciones.

A fs. 57 el juez a quo califica la demanda, dispone citar a los accionados, así como notificar al Señor Procurador General del Estado y al Señor Registrador de la Propiedad, encargado; y, señala día y hora para que se lleve a cabo la audiencia pública.

De fs. 192 a 195 y 228 y 229, consta el acta de la audiencia pública, diligencia a la que comparece la Ab. Eugenia Sofía Panata Coloma ofreciendo poder o ratificación del accionante, intervención que ha sido legitimada a fs. 241; el Dr. Marco Proaño Durán, Subprocurador Metropolitano de Patrocinio, acompañado de su abogada defensora Dra. Mónica Amaquiña Masabanda; el Dr. Luis Samaniego Méndez, ofreciendo poder o ratificación del Dr. René Patricio Almeida, Registrador de la Propiedad de Quito, encargado, intervención que ha sido legitimada a fs. 201; y, el Abg. Rodrigo Durango Cordero, ofreciendo poder o ratificación a nombre del Señor Procurador General del Estado o su Delegado, intervención que ha sido legitimada a fs. 242. En esta diligencia la parte accionante manifiesta que ha presentado la acción de protección en contra de la Resolución No. C159-15 de marzo del 2014, emitida por el Consejo del Distrito Metropolitano de Quito, dentro del expediente administrativo No. 910-2014 al que también lo ataca en su totalidad. Manifiesta que los derechos violentados por parte del Municipio de Quito, son el derecho a la defensa establecido en el numeral 7 del Art. 76 de la

Constitución, pues la accionada no ha tenido la oportunidad de ser escuchada y por lo tanto ha quedado en indefensión, irrespetando además la disposición contenida en el numeral 1 del Art. 76 de la Constitución. El derecho a la propiedad, que se halla establecido en el numeral 26 del Art. 66 de la Constitución, en concordancia con el Art. 321 y 323 ibídem; por lo que solicita se deje sin efecto la resolución impugnada al igual que todo el expediente administrativo que la motivó, ratificando además la propiedad de la Arquidiócesis de Quito sobre los bienes que han sido declarados mostrencos. También solicita medidas cautelares, las mismas que no han sido concedidas. Por su parte la accionada Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, manifiesta: Que existe falta de derecho en la pretensión del accionante, en razón de que a su entender el accionante ha impugnado el acto administrativo, por lo tanto la pretensión se refiere a presuntas violaciones de orden meramente legal que al parecer aspira esconder detrás de supuestas violaciones constitucionales, una evidente intención de impugnar y atacar la legalidad de un acto administrativo. Que la acción propuesta no cumple con lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución de la República, que en el presente caso no se encuentran presentes ninguno de los elementos constitutivos de la presunta vulneración de derechos constitucionales. Enumera el Art. 39, 40 y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, según los cuales la acción de protección no procede, por tratarse de actos de mera legalidad. Que la pretensión del accionante implica una serie de actos y hechos para cuya ejecución se requiere del pronunciamiento de jueces competentes en procesos de conocimiento. Que el Art. 173 de la Constitución de la República establece que los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado, pueden ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los jueces competentes de la función judicial; y, que toda vez que la Acción de Protección no reúne ninguno de los requisitos establecidos en los artículos 86, 87 y 88 de la Constitución de la República, y artículos 39 y 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y ha incurrido en las causales de improcedencia determinada en el Art.42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y que la Municipalidad ha actuado en ejercicio de sus legítimas facultades constitucionales y legales, y no ha generado ninguna violación de derechos y garantías constitucionales y en definitiva se deseche la acción de protección. A nombre del Señor Registrador de la Propiedad, el Dr. Luis Samaniego dice: Que el Registro de la Propiedad es una unidad adscrita a la Administración del Municipio de Quito, por tanto carece de personería jurídica para actuar por sí mismo; y en lo principal se adhiere a la exposición del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Por parte de la Procuraduría General del Estado se señala: Que de lo dicho se establece que no estamos al frente de una vulneración de derechos. Que se trata de un acto administrativo que debía ser impugnado en vía ordinaria, lo cual torna improcedente la acción. Que de la revisión a la pretensión del accionante se demuestra su deseo de que se deje sin efecto la resolución, mas no se ha pedido la declaración de la violación del derecho y su reparación, razón por la que pide que se deseche la demanda. El juzgador a quo, por su parte suspende la audiencia pública y procede a nombrar como perito al Ing. Santiago Lucero Narváez, a fin de que contar con suficientes elementos para resolver. El perito se ha posesionado a fs. 197, sin haber presentado el informe requerido por el juez a quo. Se reinstala la audiencia pública el miércoles 5 de agosto del 2105 a las 09H39 y la parte accionante se ratifica en su exposición inicial. La Procuraduría del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, manifiesta que han realizado una visita a los inmuebles declarados mostrencos, manifiesta que su declaratoria lo ha hecho cumpliendo las disposiciones legales y agrega al proceso 18 fotografías impresas de los inmuebles declarados mostrencos. En esta audiencia el juez a quo resuelve negando la acción de protección.

De fs. 230 a 236 vta. se encuentra la sentencia dictada por parte del juez a quo, que niega la acción de protección, de la cual el accionante interpone recurso de apelación (fs. 237 a 240), el que es concedido mediante providencia de 17 de septiembre del 2015, las 16H57 (fs. 247).

## 2. PRESUPUESTOS PROCESALES:

Este Tribunal debidamente integrado por la Dra. Marcia Flores Benalcázar, Dr. Eduardo

Andrade Racines; y Dr. Carlo Carranza Barona, es competente para conocer y resolver de la presente causa, conforme lo previsto en el inciso segundo del numeral 3 del Art. 86 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los Artículos 168, 24 y 8.8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y, Art. 208 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial; apreciándose además que en la tramitación de la causa se han cumplido con las garantías básicas que aseguran el derecho al debido proceso, señaladas por el Art. 76 de la Constitución, por lo que se declara al proceso constitucional válido.

### 3. FUNDAMENTOS DE HECHO:

Los hechos probados relevantes para la resolución consisten en:

Que el accionante ha justificado la titularidad del inmueble con la copia certificada de la escritura pública de compra venta (fs. 13 a 22) otorgada ante el Dr. Alejandro Troya, Notario del Cantón Quito, el 9 de Diciembre de 1949; y, el certificado conferido por el Registrador de la Propiedad del cantón Quito, del que aparece que dicho inmueble se encuentra inscrito en el Registro de la Propiedad (fs.23). Asimismo con la copia certificada de la escritura de compraventa otorgada ante el Sr. Antonio Díaz, Teniente Político de la Parroquia Atahualpa el 7 de diciembre de 1936 (fs. 25 - 28), inscrita en el Registro de la Propiedad (fs. 29), documentos públicos con los que ha justificado ser propietario de un inmueble conformado por dos lotes de terreno que forman un solo cuerpo situados tanto en el centro de la Parroquia de Atahualpa de este Cantón, (sector denominado Las Palmeras), como en el Barrio El Triunfo.

Con los documentos de “Consulta de obligaciones” se justifican que el predio No. 105704, de propiedad de la curia, ha venido cancelado el impuesto predial y al momento de obtener la certificación de consulta, adeuda la suma de \$ 1.809,00; y que sobre este inmueble se encuentra construida la casa parroquial y la iglesia según fotografías entregadas el día de la audiencia pública por la propia municipalidad; y sobre el predio No. 0130369 de propiedad de la Curia se encuentra construido el Cementerio, institución, que ha sido coactivada por parte de la Tesorería Metropolitana del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, como se aprecia de la boleta de citación (fs. 32) por solares no edificados.

Que con fecha 28 de mayo de 2015, el Subprocurador Metropolitano (e) remite la protocolización de la declaratoria de bien mostrenco otorgada el 23 de febrero de 2015, inscrita el 03 de marzo de 2015, de los predios Nos. 130369 y 105704 ubicados en la Parroquia Atahualpa, al señor Administrador de la Zona Norte, al Señor Director Metropolitano de Catastros, al Director Metropolitano de Gestión de Bienes Inmuebles; y éste último le envía el oficio No. GPA-045-2015 de 17 de marzo de 2015 suscrito por el Presidente del GAD Parroquia de Atahualpa mediante el cual solicita se dé inicio al proceso de traspaso del bien al gobierno parroquial, de acuerdo al artículo 414 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (fs.73 a 76).

La escritura de protocolización de la declaración de bienes mostrencos realizados en la Notaría 68 del Cantón Quito, ante el Dr. Juan Francisco Arboleda Orellana el 23 de Febrero del 2015, (fs.78 a 99) entre las que consta el oficio No. 001043 cuya fecha de recepción es el 7 de Noviembre de 2014, dirigido al Economista Gustavo Chiriboga Castro Director Metropolitano de Gestión de Bienes Inmuebles del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, suscrito por el Economista Rafael Villalba Maruri Administrador Zonal Eugenio Espejo del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en el que se lee lo siguiente: “...me dirijo a usted para hacer referencia al oficio No. GEN-01493-03527-13-DMGBI, del 24 de Octubre del 2014, dirigido a esta Administración Zonal, en donde solicita se emita un informe referente al estado del trámite administrativo de los predios No. 130369 y 105704, predios ubicados en el barrio el Progreso, mismos que fueron declarados bienes mostrencos mediante el informe No. IC-2014-032 de la

Comisión de Propiedad y Espacio Público, con oficio No. C-159 del 15 de marzo del 2014. Al respecto tengo a bien informar que a esta Administración llegó el expediente No. 910-2014, asignado a la hoja de control No. ZN-ON517 del 03 de octubre del 2014, que se refiere al predio No. 130369 el cual fue publicado, conforme lo solicitado, sin que hasta la fecha se haya recibido en esta administración oposición alguna; respecto al predio No. 1057704 no hemos recibido disposición alguna para realizar la publicación conforme lo consultado...” (negrillas pertenecen al Tribunal).

El expediente No. 182-2014, Asunto: Bien Mostrenco de 27 de Enero del 2014, suscrito por el señor Paúl Romero Osorio, Subprocurador Metropolitano, que en su parte pertinente dice: “I. ANTECEDENTES: 1.1. Procuraduría Metropolitana, mediante oficio Ref. Expediente No. 1191-2013 de 27 de marzo de 2013, dando atención al oficio No. 543 de 26 de febrero de 2013, suscrito por el economista Rubén Flores Ágreda, Administrador General del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, considera que al no existir documento alguno que acredite titularidad de los predios Nos. 130369 y 105704 a favor del Municipio el Distrito Metropolitano de Quito, se debe iniciar el procedimiento legal tendiente a alcanzar del Concejo Metropolitano de Quito la autorización de declaratoria de bien mostrenco de los inmuebles antes referidos y su incorporación al catastro como bien de dominio privado del Municipio Metropolitano de Quito y concluye que la transferencia de los precitados bienes a favor del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Atahualpa, estaría supeditada al cumplimiento del procedimiento legal establecido para el efecto.” En el numeral 2.2. del mismo expediente dice: “ Con Oficio Ref. No. ZN-OA237 de 17 de diciembre de 2013, el arquitecto Fernando Lara Jaramillo, Administrador Zona Norte “Eugenio Espejo”, informa “ que en inspección realizada el viernes 12 de diciembre de 2013, a los inmuebles motivo de este informe, se observa que, en el predio 1300369, se encuentra el cementerio “Campo Santo Atahualpa” y en el predio 105704, se implanta la iglesia de la parroquia Atahualpa, equipamientos que se encuentra allí hace algunos años atrás.... Que mediante oficio 03311-2013 DMGBI del 9 de julio de 2013, la Dirección de Gestión de Bienes Inmuebles, solicita (...)” (Las negrillas pertenecen al Tribunal) (fs. 100).

El aviso de conocimiento al público sobre la declaratoria de bien mostrenco que obra a fs. 121 en el que, en la parte pertinente dice: “UBICACIÓN: PARROQUIA EL PROGRESO, CALLE VICENTE ARIAS JUNTO AL CAMPO SANTO ATAHUALPA”.

El oficio No. 001612 de 09 de diciembre de 2014, suscrito por el Econ. Rafael Villalba Maruri, dirigido al Dr. Rómulo García, Procurador García, Procurador Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito, en el que se lee: “ (...) Debo anotar que la publicación de la comunicación del 26 de junio del 2014 elaborada por el Abogado Diego Pereira Orellana, si se realizó en un lugar visible de esta administración zonal, por un error involuntario del departamento de comunicación, quienes son los encargados de la ampliación y publicación de las declaratorias de bienes monstrencos y de certificar los textos publicados, no se tomó en cuenta en el oficio anterior al predio No. 105704 y se lo excluyó del informe por error.

Por lo expuesto certifico que se realizaron las publicaciones referidas tanto para el predio No. 130369 como para el predio No. 105704. Sin tener oposición sobre ningún predio respecto de lo publicado...”

Documentos y actos que la parte accionante considera violatorio de sus derechos constitucionales de propiedad y debido proceso, cuya vulneración corresponde analizar, tomando en cuenta lo puntualizado en los precedentes de este fallo.

#### 4. FUNDAMENTOS DE DERECHO.- ARGUMENTACION JURIDICA

La pregunta a resolver en este caso es la siguiente:

¿Existe vulneración del debido proceso y del derecho a la propiedad en la declaratoria de bienes mostrencos realizada por el I. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito?

Al respecto es necesario realizar el siguiente análisis:

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y la Constitución de la República en su Art. 88, así como la sentencia No. 1773-11EP dictada por la Corte Constitucional que trata sobre los derechos de la propiedad, en una de las partes ordena al Consejo de la Judicatura hacer conocer de esta sentencia a los jueces que tramitan estas garantías jurisdiccionales para que en lo referente al derecho a la propiedad se acoja, analice y se ajuste a lo que determina esa sentencia. Que la entidad accionada realizó indebidamente el proceso que determina tanto la Constitución y como la Ley para la declaratoria de bienes mostrencos, sin que exista razón legal suficiente, pues los bienes declarados como mostrencos tienen un legítimo dueño; existiendo por tanto un evidente error por omisión o negligencia al no verificar en debida forma la titularidad de los inmuebles, y sin considerar además que en la inspección realizada por parte de la Municipalidad para emitir el informe técnico respectivo, se hace constar que con Oficio Ref. No. ZN-OA237 de 17 de diciembre de 2013, el arquitecto Fernando Lara Jaramillo, Administrador Zona Norte "Eugenio Espejo", informa "que en inspección realizada el viernes 12 de diciembre de 2013, a los inmuebles motivo de este informe, se observa que, en el predio 1300369, se encuentra el cementerio "Campo Santo Atahualpa" y en el predio 105704, se implanta la iglesia de la parroquia Atahualpa, equipamientos que se encuentra allí hace algunos años atrás....", y aún con tal constatación física, nunca notificaron, menos aún citaron al representante de la iglesia, que hubiese prevenido a la municipalidad de que ese inmueble, es de propiedad de la Arquidiócesis de Quito; así como al administrador del Cementerio que hubiese podido proceder en la misma forma, actos que no se pueden convalidar, pues en base de esta información se elaboró un informe técnico que sirvió de base para la declaratoria de bienes mostrencos a los inmuebles de propiedad de la curia, asumiendo la titularidad de manera indebida el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, sin haber cancelado un solo centavo por tales inmuebles, como tampoco declarando de utilidad pública si así lo requería, constituyendo actos confiscatorios que están vedados por expresa disposición constitucional. El Juez de primera instancia niega la acción de protección por considerar que se trata de un asunto de dominio de propiedad, que bien puede ser tratada en la justicia ordinaria, pero sin determinar qué trámite y qué acción es la que procede para que la Arquidiócesis de Quito recupere el dominio de sus inmuebles, conforme lo dispone la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

De dicha resolución interpone recurso de apelación el accionante, manifestando en su parte pertinente: "Al presentar mi acción de protección en primera instancia cuidé que cumpla con cada uno de los requisitos establecidos en el artículo 40 de la LOGAJUC, es decir: Encontré violación de los siguientes derechos constitucionales: Debido proceso, establecido en el artículo 76 de la Constitución, derecho a la defensa consagrado en el numeral 7 del artículo 76 ibídem y propiedad consagrado en el numeral 26 del artículo 66 ibídem (...). Con los antecedentes citados en el presente recurso, solicito señores Jueces se revoque la sentencia dictada por el doctor Oscar Calero Sánchez ( e), Juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, de fecha miércoles 05 de agosto de 2015, a las 15H49, y en su lugar se acepte la acción de protección planteada por la Arquidiócesis de Quito."

Al respecto, es necesario expresar que, la acción de protección, por lo previsto en los Arts. 88 de la Constitución de la República del Ecuador, y 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccional y Control Constitucional, tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por las acciones de hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena, 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. Para su procedencia debe reunirse los requisitos previstos en el Art. 40 de la mencionada Ley, que son los siguientes: violación de un derecho constitucional; acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo 41; e, inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.

En la especie, considerando lo expresado por la parte apelante en su escrito de demanda y de apelación, se procede a efectuar el análisis siguiente: Encontrándose previsto en la Constitución de la República del Ecuador, que: “Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución (...)”; “Art. 10.- Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales (...)”; “Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 1. Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento. 2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.(...) 3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte. (...)”, y siendo signatario de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, que señala: “Art. 25.- Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. 2. Los Estados partes se comprometen: a. a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b. a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c. a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”, el Estado Ecuatoriano, tiene la obligación de garantizar los derechos reconocidos en la Constitución, de las personas que se encuentren bajo su jurisdicción, a través de los respectivos procedimientos y entes públicos encargados de administrar justicia. Por lo que, ante la acción de protección, objeto de esta causa, corresponde primordialmente efectuar un estudio de razonabilidad del caso concreto a efectos de encontrar vulneración a derechos constitucionales y de encontrarlos proceder en los términos determinados en la normativa jurídica aplicable. En ese contexto, se advierte: Que, efectivamente el I. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, mediante escritura pública, otorgada en la Notaría Sexagésima Octava del Cantón Quito, el 23 de Febrero del 2015, ha procedido a protocolizar el expediente No. 910-2014 mediante el cual declara como bienes mostrencos los inmuebles con números prediales 130369 y 105704 en los cuales como queda identificado plenamente se encuentra construida la iglesia y el cementerio, cuya titularidad la ha ejercido la Arquidiócesis de Quito, desde que ha celebrado los contratos de compra venta mediante sendas escrituras públicas y éstas han sido inscritas en el Registro de la Propiedad del Cantón Quito (fs. 13 a 29), este expediente protocolizado ha sido inscrito en el Registro de la Propiedad del Distrito Metropolitano de Quito, el martes 03 de marzo de 2015 (fs. 95). Según se evidencia el Municipio de Quito llega al fin de un procedimiento “legal” después de haber realizado las gestiones que la ley dispone para declarar bienes mostrencos, a aquellos que no poseen propietario; no obstante, de la revisión de la documentación que consta como fojas útiles para



tal declaratoria se encuentran algunas inconsistencias, entre las que se puede mencionar: la inspección realizada por un funcionario municipal, quien informa que en los bienes que pretende la Municipalidad declararlos como mostrencos están en funcionamiento tanto la iglesia como el cementerio; sin que la institución edilicia repare por un momento, en el hecho de que debe citarse al representante legal de la iglesia y a quien estaba administrando el cementerio, pues de haberlo hecho, se habría percatado de que la Arquidiócesis de Quito, podía hacer valer sus derechos y presentar los documentos que justificaban la titularidad de su propiedad, pero al no haber contado con dichos personeros, hizo que la municipalidad, sin pagar el justo precio a sus legítimos propietarios, ni haber tramitado en su contra el respectivo proceso de expropiación conforme exige el Art. 323 de la Carta Suprema del Estado, se haya apropiado de los mencionados inmuebles, llegando a inscribir la protocolización del expediente No. 910-2014 en el Registro de la Propiedad. Por tanto, lo que se aprecia es lo siguiente: violación del derecho al debido proceso por parte de la accionada garantizado en el Art. 76, numerales 1 y 7 (literales a, b y c) de la Constitución de la República, mismo que se lo concibe (...)“como un conjunto de garantías mínimas que deben regir en todo proceso, estructurándose mancomunadamente (...)” (Sentencia N.º 283-15-SEP-CC dictada por la Corte Constitucional en el Caso No. 1256-14-EP), al no haberse instaurado debidamente el respectivo procedimiento de declaratoria de utilidad pública y expropiación del predio en cuestión, con respecto a la ahora accionante, ni hacerse saber de aquello observándose la normativa pertinente, a efectos de establecer el justo precio del bien raíz en referencia; violación del derecho de propiedad privada, reconocido y garantizado por los Arts. 66 numeral 26 y 321 de la Constitución de la República del Ecuador, al haberse declarado a los inmuebles con número predial 130369 y 105704 como bienes mostrencos, cuando estos bienes son de propiedad de la Arquidiócesis de Quito, según los títulos adjuntos a la demanda de la presente acción de protección; y en estos inmuebles se encuentra la construcción de una obra de carácter social como es la iglesia y el cementerio y, por parte de la institución accionada, de manera arbitraria ha procedido a declararlos bienes mostrencos para ingresarlos al catastro en el dominio privado de la municipalidad; lo que a su vez, le ha privado al accionante de gozar y disponer de tales bienes conforme le faculta el Art. 599 del Código Civil, en el cumplimiento de su función social. En relación a lo cual, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su Art. 21, establece “(...) Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. (...)”, y en base a ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado su jurisprudencia, señalando: “(...) el derecho a la propiedad privada es un derecho humano (...) En este sentido, la Corte Constitucional colombiana ha establecido que 'la propiedad debe ser considerada como un derecho fundamental, siempre que ella se encuentre vinculada de tal manera al mantenimiento de unas condiciones materiales de existencia, que su desconocimiento afecte el derecho a la igualdad y a llevar una vida digna' (...)” (Caso Masacres de Ituango vs. Colombia); “(...) el primer párrafo del artículo 21 de la Convención Americana consagra el derecho a la propiedad privada, y señala como atributos de la propiedad el uso y goce del bien. Incluye a su vez una limitación a dichos atributos de la propiedad en razón del interés social. Este Tribunal ha desarrollado en su jurisprudencia un concepto amplio de propiedad que abarca, entre otros, el uso y goce de los bienes, definidos como cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona. Dicho concepto comprende todos los muebles e inmuebles, los elementos corporales e incorporeales y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de valor. Asimismo, la Corte ha protegido a través del artículo 21 convencional los derechos adquiridos, entendidos como derechos que se han incorporado al patrimonio de las personas” (Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador); y, el derecho a la seguridad jurídica que de acuerdo al Art. 82 de la Constitución de la República, “(...) se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”, precisamente por no haber acoplado la entidad demandada su accionar a lo previsto en la normativa jurídica existente a efectos de adjudicarse a su favor bienes ajenos, en este caso de propiedad de la Arquidiócesis de Quito, y por el contrario, en la forma que lo ha efectuado, se ha inobservado el ordenamiento jurídico establecido para limitar el derecho de propiedad privada, esto es, desconociendo que dicho derecho “(...) se halla articulado con el

cumplimiento de las normas constitucionales, estableciéndose mediante aquel postulado una verdadera supremacía material del contenido de la Carta Fundamental del Estado ecuatoriano; para aquello, y para tener certeza respecto a una aplicación normativa acorde a la Constitución, se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además, deben ser claras y públicas; solo de esta manera, se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional” (sentencia N.º 023-13-SEP-CC dictada por la Corte Constitucional); seguridad jurídica que en definitiva “(...) constituye un elemento indispensable para el sostén del modelo de estado previsto en la Constitución” (Sentencia No. 284-15-Sep-CC pronunciada en el Caso No 2078-14-EP), y por ende asegura el respeto de los derechos reconocidos y garantizados en la Constitución. Que en tales circunstancias, es evidente que la entidad accionada por intermedio de sus personeros ha actuado arbitrariamente hasta el punto de no haberle dado oportunidad al ahora accionante para que haga valer oportunamente sus derechos constitucionales, pues, como queda anotado, la Municipalidad ha procedido a declarar bienes mostrencos, los inmuebles cuya titularidad la ostenta desde mucho años atrás la Arquidiócesis de Quito, logrando a través de un procedimiento “legal” (sic) protocolizarlo e inscribirlo en el Registro de la Propiedad, privándole de manera ilegítima y arbitraria el dominio de dichos inmuebles, para ingresarlos al catastro municipal, es decir, ha consolidado su accionar en desmedro de los derechos constitucionales del accionante, hasta el punto de que en el referido procedimiento de declaratoria de bienes mostrencos, no se consideró el informe emitido por el Arq. Fernando Lara Jaramillo, Administrador Zona Norte “Eugenio Espejo”, quien dice: “...en la inspección realizada el viernes 12 de diciembre del 2013, a los inmuebles motivo de este informe, se observa que, en el predio 1300369, se encuentra el cementerio “Campo Santo Atahualpa” y en el predio 105704, se implanta la iglesia de la parroquia Atahualpa, equipamientos que se encuentra allí hace algunos años atrás...”, no obstante que el número del predio 1300369, no corresponde al inmueble de propiedad de la Arquidiócesis de Quito, pues el predio es el 130369 y no el que consta en dicho informe “1300369” sin embargo, ni se lo enmienda, pues al realizar los trámites “legales” pasan por alto esta información que es real y que corresponde a la verdad material; y, por otra parte en el mismo informe en el punto 1.1. se dice “ ...dando atención al oficio No. 543 de 26 de febrero de 2013, suscrito por el economista Rubén Flores Ágreda, Administrador General del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, considera que al no existir documento alguno que acredite titularidad de los predios Nos. 130369 y 105704 a favor del Municipio el Distrito Metropolitano de Quito, se debe iniciar el procedimiento legal tendiente a alcanzar del Concejo Metropolitano de Quito la autorización de declaratoria de bien mostrenco de los inmuebles antes referidos y su incorporación al catastro como bien de dominio privado del Municipio Metropolitano de Quito y concluye que la transferencia de los precitados bienes a favor del Gobierno Autónomo descentralizado Parroquial de Atahualpa, estaría supeditada al cumplimiento del procedimiento legal establecido para el efecto (...)”, con lo que queda claro que, dichos bienes no podían haber estado en el catastro municipal, porque tenía un catastro individual y cuya titularidad correspondía a la Arquidiócesis de Quito, conforme queda indicado en el presente análisis. Una vez que el accionante ha conocido de esta arbitrariedad, ha procedido a demandar la presente acción de protección; y, la municipalidad a pesar de contar con los medios legales para proceder a rectificar su accionar, no lo ha hecho menos aún tratar de alguna manera de reparar la violación de los derechos del accionante, por el contrario comparece a este enjuiciamiento y manifiesta que todo el trámite es legal y que no se enmarca en los requisitos de procedibilidad de las acciones constitucionales y que sus reclamos los dirija ante los jueces ordinarios; de lo cual, a criterio de este Tribunal no se avizora otro mecanismo judicial ordinario adecuado y eficaz para proteger los derechos violados, que no sea la presente acción de protección, tanto es así, que pese a alegar la parte accionada, improcedencia de la acción propuesta, por lo previsto en el Art. 42, numeral 4) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, no especifica la acción o procedimiento que en su decir procedería para canalizar adecuada y eficazmente el presente problema jurídico, ni el órgano o autoridad pública ante el que se propondría, no obstante que tiene el deber de actuar

bajo el principio de buena fe y lealtad procesal, aplicable a esta clase de procesos, de acuerdo a lo establecido en el numeral 14 del Art. 4 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Por lo tanto, tomando en cuenta que la Corte Constitucional en la sentencia No. 146-14-SEP-CC emitida en el Caso No. 1773-11-EP, que se refiere al derecho de propiedad y es vinculante con el presente asunto, pues si bien el trámite de dicha sentencia es de expropiación, en el caso sub júdice, se trata de una verdadera confiscación, ya que se procede a declarar bienes mostrencos a los inmuebles de propiedad de la Arquidiócesis de Quito, cuando si era de interés municipal podía haber declarado de utilidad pública, pagar el justo precio y seguir el juicio de expropiación en caso de no ponerse de acuerdo en el mismo. En relación a este punto, la referida sentencia constitucional, en su parte pertinente puntualizó “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 hizo la 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”, al tiempo de coincidir con los argumentos expuestos por este Tribunal para admitir la presente acción, se concluye que en este caso, se encuentran cumplidos los requisitos del referido Art. 40 del Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales Constitucionales y Control Constitucional, siendo por lo mismo, infundado lo aseverado en contrario por la parte accionada.

El Art. 86 de la Constitución de la República en su parte pertinente establece: “(...) La jueza o juez resolverá la causa mediante sentencia, y en caso de constatarse la vulneración de derechos, deberá declararla, ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse(...)”,

Por lo expuesto, este Tribunal considera que se ha vulnerado los derechos del debido proceso consagrados en el Art. 76 de la Constitución de la República, numerales 1 y 7, literales a), b), c), d), h) l) y m), así como el derecho a la propiedad que está determinado en el Art. 66.26 de la carta magna, en relación a lo que el Art. 63 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, dice “1.- 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 configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada”, por ende, encontrándose dirigida la reparación económica a compensar a la víctima de violación de sus derechos constitucionales, corresponde anotar que aquella “(...) es un tipo de medida de reparación integral que se refiere a una compensación a favor del sujeto afectado por los detrimentos y perjuicios, ocasionados como consecuencia de la vulneración de sus derechos constitucionales verificados dentro de una sentencia constitucional. Esta reparación económica como parte de la reparación integral, conforme el artículo 86, numeral 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el numeral 4 del artículo 17 y artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, debe ser ordenada en la sentencia dentro de la cual se constate la vulneración de los derechos constitucionales, la cual a su vez tiene sus génesis en el desarrollo y sustanciación de un determinado proceso constitucional” (SENTENCIA dictada por la Corte Constitucional N.º 071-15-SEP-CC CASO N.º 1687-10-EP)

## 5. DECISIÓN:

Por estas consideraciones, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO

SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA, se revoca el fallo recurrido y se acepta el recurso de apelación, por tanto se acepta la acción de protección, y se declara la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso, y al de propiedad, y la prohibición de confiscación, consagrados en la Constitución de la República. Como medidas de reparación integral se dispone lo siguiente: a. Restitución del derecho; b) Disponer que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, deje sin efecto el expediente No. 910-2014 por medio del cual se declara como bienes mostrencos los inmuebles de propiedad de la Arquidiócesis de Quito, así como también la protocolización de dicho expediente realizado en la Notaría Sexagésima octava del Cantón Quito, otorgada el 23 de febrero del 2015 y su inscripción en el Registro de la Propiedad del Cantón Quito. Ejecutoriado este fallo, remítase copia a la Corte Constitucional de acuerdo con lo previsto en el Art. 86 numeral 5 de la Constitución de la República del Ecuador. NOTIFIQUESE.- f).- DRA. MARCIA ADA FLORES BENALCAZAR, JUEZA; DR. EDUARDO SANTIAGO ANDRADE RACINES, JUEZ ENCARGADO; DR. CARLO CARRANZA BARONA, JUEZ; .

Lo que comunico a usted para los fines de ley.



DRA. LUPE VINTIMILLA ZEA  
SECRETARIA RELATORA