

Quito, D.M., 06 de febrero de 2025

CASO 522-20-JP

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

SENTENCIA 522-20-JP/25

Revisión de acción de protección (JP)

Resumen: La Corte Constitucional revisa una acción de protección presentada en contra del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, bajo el argumento de que dicha entidad vulneró los derechos a la propiedad, petición e igualdad y no discriminación de los accionantes, por haberles negado la solicitud de expropiación de sus predios ubicados dentro del AIER Pichincha-Atacazo y el parque metropolitano Atucucho. La acción de protección fue negada parcialmente en primera instancia y aceptada parcialmente en segunda instancia, declarando que se vulneró el derecho a la propiedad de los accionantes porque el Municipio no elaboró el plan parcial y los planes especiales del parque Atucucho previstos en las disposiciones transitorias de la Ordenanza Metropolitana 446 del año 2013, disponiendo que dichos planes se elaboren en el plazo de seis meses.

La Corte sostiene que la pretensión de los accionantes es, esencialmente, que se declare que los predios de su propiedad se constituyeron en bienes públicos por efecto de la creación del parque Atucucho, y se modifique de manera evidente las competencias municipales que habilitan al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito adoptar estrategias para el ordenamiento territorial; el cumplimiento de fines vinculados a: la protección de los ecosistemas, el derecho a vivir en un ambiente sano de los habitantes de Quito, la gestión de riesgos y la regulación del uso de suelos, dando paso al inicio del procedimiento expropiatorio sin que se avizore alguna utilidad pública, y al derecho a ser resarcidos económicamente por ello, a través del pago del justo precio. Por tanto, la acción de protección es manifiestamente improcedente por incurrir en las causales de improcedencia contenidas en los numerales 4 y 5 del artículo 42 de la LOGJCC.

Asimismo, la Corte señala que no se configuró la violación del derecho a la propiedad de los accionantes en la forma en que fue declarada por los jueces a quo, toda vez que su razonamiento se fundó en el incumplimiento del Municipio del DMQ a las disposiciones contenidas en una Ordenanza, lo cual rebasa el ámbito de la acción de protección.

La Corte tampoco verifica la violación al derecho a la igualdad alegada por los accionantes frente a la negativa del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito de expropiar sus predios, de la misma forma que se lo hizo con un predio ubicado dentro de la zona del parque Atucucho. Así, este Organismo destaca que la expropiación es una limitación o afectación al derecho a la propiedad privada constitucionalmente admitida, al amparo de la función social y ambiental del derecho y de la existencia de razones de utilidad pública, y no constituye una obligación que deba cumplirse a petición de parte. Como tal, se trata de un gravamen del derecho a la propiedad privada cuya contraprestación es el pago de un justo precio, en los términos previstos en el artículo 323 de la Constitución.

Por ello, no se configura un escenario constitucional en el que la Corte considere procedente examinar el cargo de igualdad, al identificar que el derecho no puede ser alegado para exigir la imposición de un gravamen, y, por tanto, la no expropiación sin que existan razones de utilidad

pública tampoco puede considerarse como una medida discriminatoria por parte del Municipio del DMQ.

En consecuencia, la Corte revoca la decisión de segunda instancia y desestima la acción de protección al no evidenciarse una vulneración a los derechos constitucionales alegados por la parte accionante.

Contenido

1.	Antecedentes procesales	3
1.1.	La acción de protección 17574-2019-00106	3
1.2.	Procedimiento ante la Corte Constitucional	6
2.	Competencia	7
3.	Argumentos de los sujetos procesales	7
3.1	De la parte accionante.....	8
3.2	Entidades accionadas	10
3.3	Informes judiciales.....	11
4.	Objeto de la revisión	12
4.1.	Ámbito de análisis	12
4.2.	Efecto de la sentencia de revisión.....	13
5.	Contexto del caso	15
5.1	Sobre el parque Atucucho.....	19
6.	Planteamiento de los problemas jurídicos	20
7.	Hechos probados	21
7.1	Antecedentes fácticos relevantes	22
7.2	Hechos probados en la acción de protección.....	24
8.	Análisis del caso objeto de revisión	27
8.1	¿El Municipio del DMQ vulneró el derecho a la propiedad de los accionantes al haberles impuesto limitaciones que anulan el ejercicio del derecho, y convertir de hecho a los predios 412792, 412793 y 412763 en un bien público, a través de la creación del prque Atucucho?	27
8.2	El Municipio del DMQ, ¿vulneró el derecho constitucional a la igualdad y no discriminación de los accionantes al no haber expropiado los predios de su titularidad, ubicados dentro del área de intervención especial y recuperación AIER Pichincha-Atacazo y del parque Atucucho, como lo hizo con los titulares de otro predio ubicado en la misma zona?.....	45
9.	Resolución del caso materia de revisión	48
10.	Decisión	49

1. Antecedentes procesales

1.1. La acción de protección 17574-2019-00106

1. El Concejo Metropolitano de Quito, mediante Ordenanza Metropolitana 446 sancionada el 21 de octubre del 2013 (“**Ordenanza 446**”), constituyó el sistema de parques metropolitanos dentro del área natural de intervención especial y recuperación -AIER- de las Laderas del Pichincha-Atacazo (“**AIER Pichincha-Atacazo**”), determinó sus objetivos,¹ y las acciones y actividades permitidas y no permitidas dentro de este espacio territorial.² Con la misma ordenanza se constituyeron seis parques metropolitanos, siendo uno de ellos el Atucucho (“**parque Atucucho**”), dentro del cual se encuentran ubicados los predios 412792 y 412793 de propiedad de Elena Susana Granda Garcés, y 412763 de propiedad de la compañía Murat Group Incorporated, posteriormente denominada Camberley Development Limited.³

¹ En el artículo 5 de la ordenanza 446 se establecen los objetivos del AIER: 1. Aportar a la transformación de Quito en un distrito sustentable, a través de la preservación, mantenimiento y protección del patrimonio natural de la ciudad, dentro del eje “Quito verde” previsto en el PMD; 2. Proteger, conservar y restaurar los ecosistemas del páramo y bosque alto andino, permitiendo la sobrevivencia y repoblación de la fauna local asociada a ellos, manteniendo la dotación de los bienes y servicios ambientales que el área brinda a la ciudad y reduciendo las amenazas naturales; 3. Proteger y recuperar las fuentes y los cauces de agua para asegurar la continuidad del ciclo hidrológico y las cuencas hidrográficas de las que forman parte; 4. Prevenir y mitigar las amenazas naturales que se ciernen entre las poblaciones humanas asentadas en el sector y en la ciudad de Quito; 5. Detener el crecimiento informal en las laderas del eje Pichincha-Atacazo; 6. Desarrollar actividades sustentables en los sitios permitidos del AIER Pichincha-Atacazo, mediante el establecimiento de sistemas productivos que respeten el frágil entorno natural y potencialicen las capacidades de los moradores locales; 7. Involucrar activamente a la población y organizaciones locales en actividades de conservación y gestión integral del AIER Pichincha-Atacazo, así como la creación de incentivos a fin de que participen en actividades encaminadas a la reducción de las presiones contra el área natural; 8. Fomentar en los ciudadanos la responsabilidad en el cuidado del AIER Pichincha-Atacazo a fin de procurar la identidad y su respeto, como símbolo de identidad y nacionalidad; 9. Fortalecer el valor simbólico del AIER Pichincha-Atacazo, como sitio de referencia para la identidad cultural, histórica y ambiental de toda la ciudad, y; 10. Potenciar el AIER Pichincha-Atacazo para desarrollar actividades ecológicas recreativas de bajo impacto con los ciudadanos y visitantes del Distrito orientadas a transmitir los valores naturales históricos, paisajísticos, y concienciar la necesidad de proteger el área natural y su entorno urbano, definiendo las condiciones para el uso y ocupación del suelo bajo los parámetros de la sustentabilidad y equidad, a fin de consolidar y fortalecer el subsistema distrital de áreas protegidas.

² Ordenanza Metropolitana 446 (2013), Art. 7. Entre las actividades permitidas se encuentran: a) Conservación de páramos y bosques montanos, particularmente bofedales, microcuencas y quebradas; b) recuperación ecológica; c) investigación científica para la conservación, gestión y recuperación de la biodiversidad, ecosistemas, ciclo hidrológico, cambio climático, captura de carbono; e) servidumbres ecológicas; h) turismo sostenible, respetuoso del entorno natural, cultural, social, participativo, equitativo e inclusivo; i) actividades recreativas de bajo impacto tales como caminatas, montañismo, observación de la naturaleza y toda actividad que no implique la invasión de zonas de protección estricta o aquellas que proveen servicios ambientales.

³ Según consta en el certificado de existencia de la compañía Camberley Development Limited, emitido por el Agente Registrado VGV(UK) Ltd, el 16 de marzo de 2017, dicha compañía habría sido constituida bajo jurisdicción de la República de Panamá como Murat Group Incorporated el 03 de junio de 2004; luego, el 16 de marzo de 2017, la compañía trasladó su domicilio social a Londres, Reino Unido, adoptando la denominación Camberley Development Limited.

2. El 02 de abril de 2019, Elena Susana Granda Garcés, por sus propios y personales derechos, y su hijo Juan Fernando Molina Granda, en calidad de apoderado general de la compañía Camberley Development Limited (“**legitimados activos**” o “**accionantes**”), presentaron una acción de protección en contra del alcalde del Municipio del DMQ, del procurador metropolitano, del administrador general municipal y del procurador general del Estado (en conjunto “**entidades accionadas**”), por la emisión del oficio de 30 de enero de 2019, con el cual el administrador general del Municipio del DMQ negó la petición de expropiación de los predios, que presentaron los accionantes aduciendo que el Municipio del DMQ ha incurrido en una confiscación de facto al haber creado el parque Atucucho sobre sus predios e “incorporado al dominio público” sin mediar la expropiación.
3. En sentencia emitida y notificada el 09 de mayo de 2019, la jueza de la Unidad Judicial Especializada contra la Violencia a la Mujer y la Familia número 4 del Distrito Metropolitano de Quito (“**Unidad Judicial**”) “negó parcialmente” la acción de protección. Sin perjuicio de que no identificó vulneración alguna a los derechos constitucionales de los accionantes, la jueza de la Unidad Judicial advirtió un riesgo de constituirse una violación al derecho a la propiedad por el transcurso del tiempo en forma indefinida para que el Municipio del DMQ expida los planes parcial y especiales del parque Atucucho, para la gestión territorial del área de cada uno de los componentes del sistema, en tanto la Ordenanza 446 estableció el plazo de 24 meses para desarrollarlos sin que estos existan a la fecha de emisión de la sentencia. Como medida de reparación dispuso que dentro del plazo de seis meses el Municipio del DMQ presente el desarrollo de los primeros planes parciales y especiales alusivos al parque Atucucho,⁴ en el que se encuentran ubicados los predios de los accionantes.
4. El 14 de mayo de 2019, el apoderado general de la compañía Camberley Development Limited interpuso recurso de aclaración y ampliación de la sentencia de 09 de mayo de 2019. El 13 de mayo de 2019, el procurador judicial del gerente general de la Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Saneamiento (“**EPMAPS**”) interpuso recurso de apelación y, el 14 de mayo de 2019, lo interpuso el Municipio del DMQ.
5. Mediante auto de 13 de junio de 2019, la jueza de la Unidad Judicial aclaró que no se constató que haya operado una confiscación habida cuenta que, si bien la Ordenanza 446 constituyó el sistema de parques, los predios de los accionantes no han sido ocupados de ninguna manera por el Municipio del DMQ. Sin embargo, se consideró que al no existir los planes previstos en las disposiciones transitorias de la misma

⁴ La jueza dispuso que los planes sean desarrollados por la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento en coordinación con la Secretaría de Ambiente, bajo la supervisión de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda y la Dirección Metropolitana Financiera.

ordenanza, se generó una incertidumbre en los propietarios respecto a potenciales usos del suelo. El 18 de junio de 2019 los accionantes interpusieron un recurso de apelación.

6. Con sentencia de mayoría dictada y notificada el 22 de noviembre de 2019, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha (“**Corte Provincial**”) aceptó parcialmente el recurso de apelación interpuesto por los legitimados activos, y desechó los recursos propuestos por las entidades públicas accionadas. En consecuencia, reformó la sentencia subida en grado aceptando parcialmente la acción de protección, y declaró vulnerado el derecho a la propiedad de los accionantes,⁵ consagrado en el artículo 66 numeral 26 de la Constitución de la República.⁶ Como medida de reparación integral dispuso cesar el acto violatorio consistente en la indeterminación del estado de la propiedad, ratificó la medida dispuesta por la jueza a quo, y, en consecuencia, dispuso que en seis meses se presente el desarrollo de los primeros planes parciales y especiales alusivos al parque Atucucho en el que se encuentran los predios de los accionantes.
7. El 27 de noviembre de 2019, el Municipio del DMQ presentó recurso de aclaración y ampliación. Con auto emitido y notificado el 13 de enero de 2020, la Corte Provincial negó el recurso.
8. El 07 de febrero de 2020, el procurador judicial del gerente general subrogante y representante legal de la EPMAPS presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación. El 10 de febrero de 2020, el subprocurador metropolitano, en su calidad de representante legal y judicial por delegación del procurador metropolitano del Municipio del DMQ, también presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación y el auto que negó la aclaración y ampliación de la sentencia.

⁵ [...] el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, haciendo uso de sus facultades regulatorias de uso del suelo puede dictar ordenanzas con este fin, al establecer un área de parque en un bien de dominio privado, es evidente que afectó el derecho de dominio limitándolo, aun cuando no le haya privado de su ocupación y/o uso y del dominio mismo o nuda propiedad, y tanto más que pese a haber establecido en la referida ordenanza la facultad y un tiempo perentorio para desarrollar la estrategia de gestión territorial de suelo, según el Art. 15 de la ordenanza, mantiene pese al tiempo transcurrido sin definición e irresoluto el tema, y si bien no supone la utilización de terrenos que forma parte del patrimonio de los ciudadanos, es evidente que lo limita, como bien ha apreciado la jueza de instancia, al declarar que en la especie, es evidente una limitación al derecho de dominio, aun cuando su conclusión sea errada a criterio de este Tribunal, toda vez que si existe una limitación, resulta inconcebible se hable de que no se afectó al derecho de la propiedad, pretendiendo y debiendo concluirse que bajo dicho concepto sólo en caso de privación del dominio existiría la afectación al derecho constitucional, cuando más bien y acorde a lo que venimos analizando, la limitación, reconocida por la jueza de instancia, y aceptado por las partes, esto es legitimados activos y pasivos es igualmente una forma de afectación al derecho de la propiedad [...].

⁶ CRE, Art. 66.- Se reconoce y garantizará 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.

9. El 03 de septiembre de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador inadmitió a trámite las dos demandas de acción extraordinaria de protección presentadas en el caso 460-20-EP, remitiéndose el proceso a la Sala de Selección para su evaluación y eventual selección.⁷

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

10. El 19 de noviembre de 2020, la Sala de Selección escogió el caso para el desarrollo de jurisprudencia vinculante, por considerar que se acreditaron los parámetros de novedad y relevancia previstos en el artículo 25 número 4 de la LOGJCC. Por sorteo, el conocimiento de esta causa recayó en el ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.
11. El 29 de abril de 2021, el ex juez sustanciador avocó conocimiento del caso 522-20-JP, solicitó a la jueza de la Unidad Judicial y a los jueces de la Corte Provincial que remitan los audios de las audiencias celebradas respectivamente en dichas judicaturas; solicitó a la jueza ejecutora de la Unidad Judicial, al alcalde y al procurador síndico metropolitano del Municipio del DMQ, un informe pormenorizado sobre el cumplimiento de la sentencia dictada el 22 de noviembre de 2019, y finalmente convocó a las partes procesales de la acción de origen y a los jueces de la Corte Provincial a la audiencia pública que se llevó a cabo de forma telemática el 13 de mayo del 2021 a las 09h30.⁸
12. El 03 de mayo de 2021, la jueza de la Unidad Judicial remitió un informe de la fase de ejecución de la sentencia, anexando el plan preliminar especial del parque metropolitano Atucucho, el modelo de gestión del parque Atucucho, el análisis de plan de uso y ocupación del suelo (PUOS, 2019), y el criterio técnico sobre el proyecto del plan especial del parque metropolitano Atucucho y su influencia en la planificación general del DMQ, que le fueron remitidos por el Municipio del DMQ. La jueza precisó que el ente municipal informó que, a esa fecha, estos instrumentos aún no habían sido aprobados por el Concejo Metropolitano del DMQ.

⁷ La Sala de Admisión estuvo conformada por el juez constitucional Alí Lozada Prado, y los ex jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes. La Sala de Selección estuvo conformada el ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, y los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez.

⁸En la audiencia participaron: los abogados Marcelo Dávila Martínez y Santiago Salazar Intriago en calidad de procuradores judiciales del apoderado general de la compañía Camberley Development Limited y Elena Susana Granda Garcés, accionantes en la acción de protección de origen (accionantes). Por parte de la Procuraduría Metropolitana del DMQ actuó la doctora Mónica Amaquiña Masabanda (entidad accionada). Por parte de la EPMAPS compareció el abogado Freddy Veintimilla Vélez (entidad accionada). Los jueces de la Corte Provincial no comparecieron a la audiencia pública ni presentaron los informes requeridos.

13. El 17 de febrero de 2022, debido a la renovación parcial de la Corte Constitucional se realizó el resorteo de la causa. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.
14. El 14 de septiembre de 2022 y el 09 de junio de 2023, Elena Susana Granda Garcés solicitó la priorización del caso y que se aplique la excepción al orden cronológico para conocer la causa, en atención a su condición de persona de la tercera edad y a las enfermedades que padece.
15. El juez constitucional Jhoel Escudero Soliz avocó conocimiento el 28 de agosto de 2024, dispuso a la compañía Camberley Development Limited que informe sobre su titularidad sobre el predio número 412763 y al Municipio del DMQ que presente los informes técnicos de los predios.⁹
16. El 27 de noviembre de 2024, la Sala de Revisión conformada por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, y los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, aprobó el proyecto de sentencia presentado por el juez ponente para que sea conocido por el Pleno de esta Corte.

2. Competencia

17. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante o precedentes de carácter *erga omnes* en todos los procesos constitucionales que llegan a su conocimiento a través del proceso de selección, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 número 6 de la Constitución en concordancia con los artículos 2 número 3 y 25 de la LOGJCC.¹⁰

3. Argumentos de los sujetos procesales

18. Esta Corte procede a sintetizar las principales alegaciones expuestas por las partes que intervinieron en el presente caso, tanto en la acción de protección de origen como en la audiencia de revisión efectuada el 13 de mayo de 2021.

⁹ El juez sustanciador dispuso al Municipio del DMQ que remita a la Corte: (i) un informe sobre el número de predios de propiedad privada que se encuentran ubicados dentro de los linderos del sistema de parques metropolitanos en el área natural de intervención especial y recuperación AIER de las laderas del Pichincha-Atacazo, y, en particular, del parque metropolitano Atucucho, (ii) los informes de regulación metropolitana (IRM), los informes de compatibilidad de usos del suelo de los predios (ICUS) y los informes de accidentes geográficos de los predios 412792, 412793 y 412763, (iv) un informe que precise la zonificación, el componente estructurante y urbanístico, y las actividades no permitidas de los predios 412792, 412793 y 412763 desde el año 2000, y si estos han cambiado desde ese año hasta la presente fecha.

¹⁰ CRE, Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: [...] 6. Expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de las acciones de protección, cumplimiento, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y demás procesos constitucionales, así como los casos seleccionados por la Corte para su revisión”.

3.1 De la parte accionante

- 19.** En su demanda de acción de protección de 02 de abril de 2019, Elena Susana Granda Garcés, y Juan Fernando Molina Granda, apoderado general de la compañía Camberley Development Limited, alegaron que las entidades accionadas violentaron sus derechos a la propiedad (art. 66.26 de la CRE), de petición (art. 66.23 de la CRE) y a la igualdad y no discriminación (art. 66.4 de la CRE).
- 20.** Respecto al derecho a la propiedad señalaron que la Ordenanza 446 constituyó el sistema de parques metropolitanos, y que dentro del parque Atucucho se encuentran ubicados los predios de su titularidad. Aducen que esta normativa les ha privado la propiedad de sus inmuebles sin que haya existido el proceso de expropiación correspondiente, lo que ha implicado que “predios de propiedad privada pasen a ser considerados ‘parques’ que constituyen bienes de dominio público de uso público; este acto es evidentemente confiscatorio”.
- 21.** Afirman que aun cuando la municipalidad precise que jurídicamente la propiedad de los inmuebles se radica en los accionantes, en realidad ha operado una confiscación disimulada, toda vez que “el poder regulatorio municipal se ha excedido pues no solamente se ha regulado el uso del espacio público, sino que se ha declarado como parte de un Parque Metropolitano público a predios privados sin [haber] retirado la titularidad del dominio en los registros públicos”.
- 22.** Sobre el derecho de petición, afirman que este fue vulnerado porque “se ha observado que la Municipalidad, a través de sus distintos órganos, ha tenido respuestas disímiles y contradictorias que son muestra de la peregrinación a la que los ciudadanos estamos condenados en la búsqueda de respuestas efectivas” y que la respuesta que finalmente recibieron adolece de nulidad absoluta porque fue emitida fuera del término previsto en la ley, esto es, treinta días hábiles.
- 23.** En cuanto a la vulneración del derecho a la igualdad señalan que en la zona en que se ubican sus terrenos existe uno, con número predial 3530883, que era de propiedad de los herederos de Rafael Arturo López Enríquez y que fue expropiado por el Municipio del DMQ con el mismo fin, esto es, la conformación del sistema de parques en las laderas del eje Pichincha-Atacazo. Señalan que “el no expropiar los predios de nuestra propiedad, cuando otro inmueble fue previamente expropiado con el mismo fin, sería atentar al principio y derecho a la igualdad de los ciudadanos”.
- 24.** En la audiencia de primera instancia llevada a cabo el 18 de abril de 2019, los accionantes adujeron que también se configura como una vulneración a su derecho a la propiedad el estado de incertidumbre en el que el Municipio del DMQ les ha

mantenido, por la inexistencia del plan parcial y planes especiales que la Ordenanza 446 dispuso que se elaboren en 24 meses, respecto al parque Atucucho, lo que les impide proyectarse a corto y largo plazo.

- 25.** Su pretensión fue que se acepte la acción de protección y que se declare la violación de sus derechos constitucionales a la propiedad, petición e igualdad; como medida de reparación solicitaron que se disponga al alcalde del Municipio del DMQ el inicio del procedimiento de declaratoria de utilidad pública con fines de expropiación de los predios 412792, 412793 y 412763 que, a su criterio, les fueron confiscados por el cabildo.
- 26.** En la audiencia convocada por la Corte Constitucional, realizada el 13 de mayo de 2021, el abogado Marcelo Dávila, en representación de la parte accionante expuso lo siguiente:
 - 26.1.** Los accionantes conocieron que sobre sus predios se había constituido un parque metropolitano en el año 2018, a través de la respuesta que la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda del Municipio del DMQ les dio cuando les consultaron sobre el uso del suelo de los predios.
 - 26.2.** Al constituir un parque, sus predios pasaron del dominio privado al público de uso público, configurándose la expropiación indirecta. Señaló que el uso de protección ecológica no les permite ejecutar algunas actividades económicas, y específicamente un cementerio y una plantación de chochos, que son los proyectos que pretendían implementar allí, pero que la categoría de parque no les habilita a aquello.
 - 26.3.** El 15 de marzo de 2018 solicitaron al administrador general del Municipio del DMQ que se inicie el proceso de declaratoria de utilidad pública con fines de expropiación de los predios, quien tardó cerca de un año para negarles el pedido estableciendo que no existe una confiscación.
 - 26.4.** En diciembre del 2019, presentaron una propuesta a la EPMAPS para llegar a un acuerdo reparatorio, como, por ejemplo: que se expropian los predios uno a uno, en tres años; permutas con terrenos ubicados en otras zonas; o compensación de obligaciones tributarias.
 - 26.5.** Afirmaron que en el Registro de la Propiedad constan los nombres de los accionantes como propietarios de los predios y que estos no han sido ocupados por el Municipio del DMQ. Asimismo, indicaron que los predios no han sido destinados aun a ningún fin económico, más allá de existir allí una pequeña construcción muy antigua, que era parte de la Hacienda Oasis.

3.2 Entidades accionadas

- 27.** El Municipio del DMQ, al contestar la demanda, sostuvo que la acción de protección era improcedente porque fue presentada en contra de la Ordenanza 446, y que al ser una norma (i) existen otras vías para objetarla, y (ii) habría falta de legítimo contradictor porque el emisor de dicha ordenanza es el Concejo Metropolitano, que no ha sido demandado.
- 28.** Adujo que la Ordenanza 446 tuvo como objetivo la determinación de las acciones y actividades permitidas dentro del AIER Pichincha-Atacazo, con fines de conservación, al amparo de las competencias municipales para la regulación del uso y ocupación del suelo, y que no se ha procedido con la expropiación porque el Municipio del DMQ no ha ocupado ni utilizado los predios de los accionantes de ninguna manera, de tal forma que los accionantes ostentan la titularidad de los bienes y pueden destinarlos a las actividades que la zonificación les permite.
- 29.** En referencia al derecho a la igualdad y no discriminación, el Municipio del DMQ señaló que efectivamente se procedió a la expropiación del predio 3530883 de propiedad de los herederos de Rafael Arturo López Enríquez porque existieron las razones técnicas y jurídicas para hacerlo, precisando que no existe ninguna disposición que obligue al Municipio a expropiar los predios colindantes o cercanos. La abogada refirió que son aproximadamente 1948 predios de propiedad privada los que se han visto afectados por las limitaciones derivadas de la zonificación del sistema de parques, que no han sido expropiados porque no se ha determinado que sobre estos existan razones de utilidad pública. En complemento, la EPMAPS indicó que en el terreno expropiado se construyó una planta de tratamiento de agua potable.
- 30.** En cuanto al derecho de petición afirmó que todas las comunicaciones enviadas por los accionantes fueron contestadas. Finalmente, la entidad accionada solicitó que la acción de protección sea desestimada.
- 31.** En la audiencia convocada por la Corte Constitucional, realizada el 13 de mayo de 2021, la abogada Mónica Amaquiña, en representación del Municipio del DMQ expuso lo siguiente:
- 31.1.** Los accionantes han impugnado un acto normativo a través de una acción de protección, lo que rebasa su ámbito.
- 31.2.** Que la pretensión de los accionantes es, en el fondo, que se obligue al Municipio del DMQ a expropiarles los predios, lo cual es una facultad privativa de la

municipalidad cuando concurren los requisitos previstos en la ley, y que, en el caso, estos no existen.

- 31.3.** Indicaron que no se ha vulnerado la propiedad de los accionantes, sino que el Municipio del DMQ, al amparo de sus competencias, ha constituido el AIER Pichincha-Atacazo y ha regulado el uso y ocupación de ese territorio, más aún cuando la Ordenanza 446 reconoce la propiedad pública, privada y comunitaria dentro de dicha área, con las limitaciones que establece el Plan de Uso y Ocupación del Suelo (“**PUOS**”) y el Plan de Uso y Gestión del Suelo (“**PUGS**”).
- 31.4.** Manifestaron que el objetivo de la Ordenanza 446 es regular el resguardo de la naturaleza, y prevenir la ocurrencia de los problemas y riesgos existentes en las laderas y quebradas por los asentamientos humanos informales.
- 32.** En la misma audiencia, el abogado Freddy Veintimilla, en representación de la EPMAPS, indicó que la EPMAPS, por su objeto empresarial y sus competencias, no está habilitada ni tiene capacidad para aportar al desarrollo o ejecución del parque Atucucho, que no es de interés de la empresa utilizar los predios de los accionantes, ni está previsto hacerlo en las planificaciones existentes a la fecha. También señaló que:

El contexto de la ampliación de esta ordenanza y la disposición transitoria de que se le haya encargado a la EPMAPS estas actividades corresponde a que en esa época se disponía de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) conforme al cual se iban a financiar algunos proyectos grandes para la ciudad referentes exclusivamente al agua potable y alcantarillado, sin embargo alguna autoridad política de aquella época, se le ocurrió que los técnicos que habían sido contratados para la unidad ejecutora que iba a administrar esos fondos provenientes del préstamo mientras cumplían con sus actividades también podía colaborar con la gestión o el desarrollo de los estudios previos a estos planes especiales de uso de suelo, de esta área especial específica, área de rescate Pichincha-Atacazo, en la cual están incluidos este denominado Parque Metropolitano Atucucho. Sin embargo, esta empresa en el ámbito de su competencia de sus actividades no fue posible cumplir con el desarrollo de estos planes durante este periodo. Y con el tiempo los fondos provenientes de este préstamo terminaron y las actividades que tenían que cumplirse no se cumplieron. Los técnicos estaban ocupados en el desarrollo y planificación de otros proyectos de competencia de esta empresa EPMAPS.

3.3 Informes judiciales

- 33.** El 03 de mayo de 2021, la jueza de la Unidad Judicial presentó un informe de la ejecución de la sentencia dictada el 22 de noviembre de 2019 por la Corte Provincial, en el que señala que la administradora general del Municipio del DMQ ha remitido el plan preliminar especial parque metropolitano Atucucho, el modelo de gestión parque Atucucho, el análisis de plan de uso y ocupación del suelo (PUOS, 2019), y el criterio técnico sobre el proyecto del plan especial del parque metropolitano Atucucho y su

influencia en la planificación general del DMQ, señalando que aún no entra en vigencia, puesto que

[...] en el criterio técnico indica que “[...] una vez que el Concejo Metropolitano sancione la Ordenanza que apruebe el Plan, se generan los análisis presupuestarios, mediante los estudios e ingenierías definitivas para determinar las estrategias de financiamiento, las cuales pueden ser Contribución Especial por Mejoras diferentes escalas territoriales (local, zonal metropolitana) o concesión onerosa de derechos, herramienta contemplada en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo [...]”.

34. De su parte, los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha no remitieron su informe de descargo.
35. La jueza de la Unidad Judicial y los jueces de la Corte Provincial no comparecieron a la audiencia pública convocada el 13 de mayo de 2021, a pesar de haber sido legal y debidamente notificados.

4. Objeto de la revisión

36. El artículo 436 numeral 6 de la Constitución otorga a la Corte Constitucional la competencia para expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de los casos seleccionados por este Organismo para su revisión.¹¹ Para ello, conforme los artículos 86 numeral 5 de la Constitución y 38 de la LOGJCC, en materia de garantías jurisdiccionales todas las sentencias ejecutoriadas y resoluciones de medidas cautelares deben ser enviadas a la Corte Constitucional para su eventual selección y revisión.
37. En una sentencia de revisión de garantías jurisdiccionales, la Corte Constitucional desarrolla el contenido de los derechos y las garantías constitucionales a partir de los hechos del caso que ha seleccionado para su revisión. En ese sentido, en este tipo de sentencias los problemas jurídicos que se formulan para la resolución deben surgir y limitarse a los hechos del caso concreto objeto de la revisión.
38. Al determinar el objeto de revisión, la Corte Constitucional define dos aspectos: el *primero*, el ámbito del análisis que realizará sobre el caso bajo revisión, y el *segundo*, el efecto de la sentencia de revisión respecto de la decisión judicial examinada.

4.1. Ámbito de análisis

¹¹ Constitución. “Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: [...] 6. Expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de las acciones de protección, cumplimiento, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y demás procesos constitucionales, así como los casos seleccionados por la Corte para su revisión”

39. En relación al *primer* elemento, las circunstancias particulares de cada caso pueden llevar a que la Corte opte por analizar: (1) el fondo del proceso de origen, con miras a reparar daños causados por vulneraciones de derechos constitucionales o a confirmar las decisiones revisadas; (2) la conducta de las autoridades judiciales que dictaron las decisiones revisadas, con miras a resolver problemas jurídicos relativos a la aplicación de las normas que regulan las garantías jurisdiccionales; o, (3) tanto la conducta de las autoridades judiciales como los hechos que dieron origen al proceso.¹²
40. Examinados los hechos del caso, *prima facie*, se observa que si bien en la acción de protección se hizo referencia a una supuesta violación de derechos, la pretensión y la argumentación contenidas en la demanda estaban orientadas a que se ordene al Municipio del DMQ que inicie el procedimiento expropiatorio de los predios 412792, 412793 y 412763 de propiedad de los accionantes, y ser resarcidos económicamente por ello, lo que evidencia que se trata de un asunto patrimonial relativo al derecho a la propiedad, sin tener presente, de una parte, que los requisitos para que proceda la expropiación están regulados en el orden infraconstitucional, y, de otra parte, la concurrencia de limitaciones constitucionalmente válidas derivadas de la función social y ambiental de los suelos, en relación al derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y los de la naturaleza. En ese sentido, el examen que realiza la Corte se enmarca en el supuesto tercero referido a los hechos del caso, así como la conducta de las autoridades judiciales que sustanciaron la acción de protección para conocer asuntos meramente patrimoniales, y la aceptaron, la cual constituye una acción manifiestamente improcedente.

4.2. Efecto de la sentencia de revisión

41. En relación al *segundo elemento*, es decir, el efecto sobre la decisión revisada, la Corte ha distinguido dos escenarios posibles: i) que además de emitir criterios jurisprudenciales de carácter general, la sentencia de revisión tenga efectos sobre la decisión judicial seleccionada que se encuentra bajo revisión y, ii) que esta tenga únicamente efectos generales aplicables a casos análogos, y no respecto de la decisión que se analiza.¹³
42. En relación con el primer escenario, la Corte ha sostenido que este procede bajo dos supuestos en los cuales son inaplicables los plazos de los numerales 6 y 8 del artículo 25 de la LOGJCC:¹⁴ “cuando la Corte constate que (1) en el proceso de origen existe

¹² CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 07 de junio de 2023, párr. 25.

¹³ *Ibid.*, párr. 27.

¹⁴ CCE, sentencias 159-11-JH/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 9; y, 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 7.

una vulneración de derechos que no ha sido reparada o que (2) existe *prima facie* una desnaturalización de las garantías jurisdiccionales que requiera ser corregida”.¹⁵

43. En relación al segundo escenario, la Corte ha establecido que, en los demás supuestos, el principio general es que la sentencia de revisión únicamente establezca criterios jurisprudenciales generales para casos análogos.¹⁶
44. En cuanto al caso bajo revisión, la Sala de Selección decidió seleccionar la causa 522-20-JP, puesto que *–prima facie–* estimó que esta conduciría a examinar en qué condiciones se configura una expropiación indirecta. Esta figura no existe en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Los accionantes sostienen en la demanda de acción de protección que la creación del parque Atucucho les privó del dominio sobre sus predios, porque los habría convertido de bienes de propiedad privada a bienes de dominio público de uso público, lo que justificaría que el Municipio del DMQ inicie un procedimiento expropiatorio. Al respecto, la Corte advierte que la pretensión de los accionantes se encamina inicialmente al reconocimiento de la titularidad de los predios de los accionantes como bienes incorporados al demanio municipal a través de la creación del parque Atucucho, cuyo efecto jurídico es el inicio del procedimiento expropiatorio y el pago del resarcimiento económico por el presunto gravamen a su derecho a la propiedad, traducido en el pago del justo precio. Este Organismo evidencia que podría configurarse una manifiesta improcedencia al aceptar la acción de protección sobre asuntos de trasfondo patrimonial, de los cuales no se desprendan vulneraciones a derechos constitucionales.
45. Así, se evidencia que la Corte Provincial aceptó la acción de protección y declaró la vulneración del derecho a la propiedad bajo la premisa de que “si bien el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, haciendo uso de sus facultades regulatorias de uso del suelo puede dictar ordenanzas con este fin, al establecer un área de parque en un bien de dominio privado, es evidente que afectó el derecho de dominio limitándolo aun cuando no le haya privado de su ocupación y/o uso y del dominio mismo o nuda propiedad”, sin observar los límites constitucionalmente establecidos para el ejercicio de este derecho, y más bien concentrando su análisis en asuntos meramente patrimoniales que son ajenos al ámbito tutelar de la acción de protección. También se constata que la acción de protección no es la garantía idónea para obligar a una entidad pública a cumplir con las previsiones contenidas en un acto normativo, en referencia a los planes de manejo del parque, ni para imponer un gravamen a la propiedad cuando no se verifica la vulneración del derecho a la propiedad en su esfera constitucional.

¹⁵ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 27.

¹⁶ *Ibíd.*

46. Se advierte, entonces, que las características de este caso no se enmarcan en ninguno de los supuestos jurisprudenciales que facultan a este organismo a darle efectos al caso concreto bajo revisión. Sin embargo, este organismo encuentra irrazonable que, en casos en los que las judicaturas de instancia han aceptado garantías manifiestamente improcedentes, la Corte, como máximo intérprete de la Constitución y máximo órgano del sistema de administración de justicia, no esté habilitada para corregir dicha conducta en el caso concreto. De no hacerlo, la Corte inobservaría su competencia establecida en el artículo 436.6 de la Constitución y su propia jurisprudencia en la que ya ha señalado que la acción de protección es manifiestamente improcedente cuando pretende revisar asuntos netamente patrimoniales.¹⁷
47. Al presentarse este escenario de manifiesta improcedencia, que no se contrapone a los dos parámetros desarrollados jurisprudencialmente para revisar el caso concreto, sino que los complementa, esta Corte considera necesario establecer un supuesto adicional bajo el cual no serían aplicables los plazos establecidos los numerales 6 y 8 del artículo 25 de la LOGJCC, a efectos de revisar el caso concreto. Esta nueva excepción se configura en los siguientes términos:
- 47.1 Si en la acción de protección tuvo lugar una declaración de derecho que versa sobre un asunto netamente patrimonial, entonces este Organismo considera, *prima facie*, que aplicaría el artículo 42 numeral 5 de la LOGJCC e incurriría en una manifiesta improcedencia. Por tanto, se revisarán los hechos del caso para definir si corresponde dejar sin efecto la decisión.

5. Contexto del caso

48. En el caso que se analiza es importante comprender el contexto en el que ocurren los hechos, y de forma particular el espacio geográfico en que se suscitan, toda vez que la cuestión que se debate está vinculada al alcance del derecho a la propiedad en relación al ejercicio de la competencia del Municipio del DMQ para regular y gestionar el uso y ocupación del territorio, y la procedencia o no de una expropiación.
49. El Distrito Metropolitano de Quito (“DMQ” o “Quito”) se ubica a 2.850 metros de altura sobre el nivel del mar, en una fosa tectónica atravesada por un sistema de fallas geológicas cuya longitud de superficie es de aproximadamente 60 km. En la zona occidental de la ciudad se ubican los volcanes Pichincha y Atacazo. Las laderas de

¹⁷ CCE, sentencias 2539-18-EP/24, 1178-19-JP/21,15 1357-13-EP/20,16 1101-20-EP/22,17 y 446-19-EP/24.

estos volcanes se extienden desde la quebrada Pogyo Cucho al norte de Quito, hasta la quebrada Saguanchi al sur.¹⁸

50. A partir de 1960, la progresión urbana sobre el bosque protector de las laderas del Pichincha creció exponencialmente;¹⁹ y las instituciones públicas, estatales y locales se vieron abocadas a adoptar políticas públicas y a emitir normas para regular el uso y ocupación del suelo.²⁰ En este proceso se incluyó el territorio de las laderas del Pichincha dentro de categorías tendientes a su conservación, entre las que se destacan las siguientes.

- (i) 1967: el Concejo Municipal de Quito emitió el Plan General Urbano que instituyó un esquema de zonificación del suelo general.
- (ii) 1983: el Ministerio de Agricultura y Ganadería emitió el Acuerdo Ministerial 162 con el cual declaró como bosque protector a un área de 10.016 hectáreas correspondientes a las laderas del Pichincha, que van desde Cotocollao hasta Chillogallo, determinando que el borde urbano de Quito termina en la avenida Occidental.²¹
- (iii) 1987: el Ministerio de Agricultura y Ganadería emitió el Acuerdo Ministerial 127 con el cual declaró bosques y vegetación protectores a un área de 21.929 hectáreas de superficie, divididas en ocho bloques (1. Calacalí, San Antonio, Pomasqui; 2. Calacalí; 3. Calacalí, San Antonio; 4. San Antonio, Pomasqui, Calderón; 5. Nayón, Llano Chico, Cumbayá; 6. Conocoto, Amaguaña; 7. Chillogallo; 8. Tumbaco, La Merced, Guangopolo), considerando a esta declaratoria como una medida dirigida a conservar, proteger y restaurar aquellas áreas que por sus características ecológicas, valor protector, científico, escénico, y por su flora y fauna especiales, contribuyen a mantener el equilibrio del medio ambiente.

¹⁸ PSA-Secretaría de Ambiente del MDMQ. 2012. *Plan Estratégico del Área de Intervención Especial y Recuperación del Pichincha-Atacazo y Bosque Protector Flanco Oriental del Volcán Pichincha*. MDMQ. Pág. 17.

¹⁹ Carrión, Fernando. 2012. “La forma urbana de Quito: una historia de centros y periferias”. *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines* 41 núm. 3: 503-522. París.

²⁰ La administración de las laderas del Pichincha inicialmente estuvo a cargo del Instituto Nacional Forestal y Vida Silvestre (INEFAN) adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería, y en el año 1997 esta fue transferida al Municipio del DMQ.

²¹ En los considerandos del acuerdo ministerial se señaló que el 26 de mayo de 1983, la Comisión de Estudios y Regulación de la Junta de Defensa Civil de Pichincha recomendó la protección inmediata de las microcuencas hidrográficas que descienden por los flancos orientales del Pichincha, mediante la declaración de área de bosques y vegetación protectores, en razón de los deslaves producidos en la ciudad de Quito en ese tiempo.

- (iv) 1997: Mediante Decreto Ejecutivo 901, el Presidente de la República dispuso que el Ministerio de Agricultura y Ganadería, y el Instituto Nacional Forestal y Vida Silvestre (INEFAN) transfieran al Municipio del DMQ todas las atribuciones para el manejo de las áreas protegidas dentro de las laderas orientales del Pichincha, y que todas las instituciones del sector público, Fuerzas Armadas y Policía Nacional, presten toda la ayuda y cooperación para el control de las invasiones y la tala de bosques, así como toda intervención que se contraponga a los planes de manejo de las laderas.
- (v) 2003: El Concejo Metropolitano de Quito expidió la Ordenanza 011 que estableció las zonas de protección ecológica (PA) con clasificación de suelo no urbanizable; y, entre estas, la correspondiente a las laderas del Pichincha.
- (vi) 2007: El Concejo Metropolitano de Quito expidió la Ordenanza 213 con la que instituyó el subsistema de áreas protegidas del DMQ, cuyos fines son la protección del patrimonio natural, la conservación de espacios naturales, la garantía del derecho colectivo de la población a vivir en un ambiente sano, y la promoción de la conservación de los espacios naturales y el cuidado de la naturaleza.
- (vii) 2010: El Concejo Metropolitano expidió la Resolución 257 con la cual declaró Patrimonio Natural, Histórico y Paisajístico del Distrito Metropolitano de Quito al área comprendida en las estribaciones orientales de los volcanes Pichincha y Atacazo.
- (viii) 2011: El Concejo Metropolitano sancionó la Ordenanza 171 con la que aprobó el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial, en el que se incluye dentro de la categorización del suelo de uso de protección ecológica a las áreas de intervención especial y recuperación (AIER), y dentro de estas constan las laderas Pichincha-Atacazo.²²
- (ix) 2013: El Concejo Metropolitano emitió la Ordenanza 446 que estableció el Área Natural de Intervención Especial y Recuperación²³ de las laderas del

²² Ordenanza Metropolitana 171 (2011), acápite 1.5. Uso Protección Ecológica.- Corresponde a las categorías de manejo siguientes [...] d) Áreas de intervención especial y recuperación.- Son áreas de propiedad pública, privada o comunitaria que por sus condiciones biofísicas y socioeconómicas, previenen desastres naturales, tienen connotaciones histórico-culturales, disminuyen la presión hacia las áreas de conservación, posibilitan la funcionalidad, integridad y conectividad con la red de Áreas de Conservación, posibilitan o permiten la funcionalidad, integridad y conectividad con la Red de Áreas Protegidas y la Red Verde Urbana (corredores verdes) y constituyen referentes para la ciudad. Por sus características deben ser objeto de un manejo especial.

²³ Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, Art. 2358.- Categorías de Protección Ecológica.- Las categorías de protección ecológica corresponden a las áreas de manejo ambiental, según el siguiente detalle: [...] 2. Patrimonio Natural Distrital: Son unidades de conservación que forman parte del

Pichincha-Atacazo (“**AIER Pichincha-Atacazo**”),²⁴ con una extensión aproximada de 1.115 hectáreas; constituyó el sistema de parques metropolitanos en el AIER conformado por (i) parque Rosa de los Andes, (ii) parque El Bosque-Vista Hermosa, (iii) parque Pinar Alto, (iv) parque Atucucho, (v) parque Norte Singuna, (vi) parque Huayrapungo Chilibulo. En el artículo 10 de la ordenanza constan los objetivos del sistema de parques metropolitanos Pichincha-Atacazo, entre los que se destaca: Consolidar el Sistema de Parques Metropolitanos Pichincha-Atacazo, como la principal estrategia para detener y controlar el crecimiento urbano en las laderas del Pichincha-Atacazo; proteger el ecosistema y promover el incremento de la biomasa dentro del DMQ; fomentar las actividades productivas sostenibles y potenciar las zonas de valor ecológico. La Ordenanza 446 determinó las actividades permitidas y no permitidas en el área del AIER Pichincha-Atacazo.

- (x) 2023: El Concejo Metropolitano de Quito emitió la Ordenanza APA 002-2023 que derogó la Ordenanza 446, incrementando el área del AIER Pichincha-Atacazo de 9.990 a 22.329 hectáreas, como un mecanismo de conservación de las áreas que prestan servicios ecosistémicos a las zonas pobladas urbanas, y que requieren un manejo especial, creando incentivos a la conservación y uso sostenible en el AIER Pichincha-Atacazo.²⁵

Sistema Metropolitano de Áreas Protegidas: [...] d) Áreas de intervención especial y recuperación AIER.- Áreas de propiedad pública, privada o comunitaria que por sus condiciones biofísicas y socioeconómicas, previenen desastres naturales, tienen connotaciones histórico-culturales, disminuyen la presión hacia las Áreas de Conservación, posibilitan o permiten la funcionalidad, integridad y conectividad con la Red de Áreas Protegidas y la Red Verde Urbana (corredores verdes) y constituyen referentes para la ciudad. Por sus características deben ser objeto de un manejo especial.

²⁴ Ordenanza Metropolitana 446 (2013), Art. 1.- Objeto.- [...] constituir el Sistema de Parques Metropolitanos incorporados dentro de esta área natural [AIER Pichincha-Atacazo] y determinar las acciones y actividades permitidas en el área de aplicación de esta ordenanza, a fin de conservar los ecosistemas naturales, proteger y promover el uso sustentable del patrimonio natural, cultural, histórico y paisajístico, prevenir desastres naturales, disminuir la presión hacia las áreas de conservación, integrar la red de áreas protegidas con la red verde urbana y constituir referentes paisajísticos para la ciudad, sin perjuicio de la observancia de la normativa ambiental nacional y local vigente.

Las Áreas de intervención especial y recuperación (AIER) conceptualmente corresponden a áreas con cierto grado de degradación, pero por sus características biofísicas o ubicación son claves para prevenir desastres naturales en el DMQ. El manejo de estas áreas contribuye a disminuir la presión hacia áreas naturales y permite la conectividad con la Red Verde Urbana del DMQ. Carrera, María, Bustamante, Macarena, Sáenz, Malki. 2016. *Las áreas protegidas del Distrito Metropolitano de Quito: conocer nuestro patrimonio natural*. SAMDMQ / Fondo Ambiental / CONDESAN / Proyecto EcoAndes-Programa Bosques Andinos. Quito.

²⁵ Ordenanza APA 002-2023, 11 de abril de 2023, art. 18.- La autoridad ambiental distrital implementará incentivos no monetarios dentro del AIER, destinados a quienes asuman el compromiso de conservar el patrimonio natural y en especial la cobertura vegetal natural por los importantes servicios ambientales que presta, realicen o mantengan actividades compatibles con su conservación.

Los incentivos pueden ser entre otros: a) Asistencia técnica para el desarrollo de actividades sostenibles con la macrozonificación del AIER Pichincha-Atacazo y con los usos compatibles dentro del área y sus parques metropolitanos; b) Gestión con el Fondo Ambiental del DMQ, para el cofinanciamiento de planes,

5.1 Sobre el parque Atucucho

51. El parque Atucucho es parte del sistema de parques metropolitanos creado mediante la Ordenanza 446. Está localizado en la loma empinada bordeada por las quebradas Atucucho al sur y Rumiurco al norte, existiendo en el interior otras quebradas. En el área existen ecosistemas: bosque y arbustal semideciduo del Norte de los Valles, ecosistema herbazal ultrahúmedo subnivel del Páramo, herbazal húmedo subnivel del Páramo, herbazal del Páramo, bosque siempreverde montano de la Cordillera Occidental de los Andes, bosque siempreverde montano alto de Cordillera Occidental de los Andes, arbustal siempreverde montano del Norte de los Andes;²⁶ y en las quebradas existe vegetación arbustiva nativa intercalada por árboles de eucalipto. La zona también presenta intervenciones antrópicas que provocaron la pérdida de cobertura vegetal, aumentando las probabilidades de ocurrencia de desastres naturales.²⁷
52. En el sector bajo del lado sur del parque Atucucho se registran propiedades privadas de titularidad de las siguientes personas: 1. Camberley Development Limited; 2. Izquierdo Brito Helenn Cristina; 3. Rodríguez Llerena Julio Adid; 4. Barrionuevo Campaña Edgar Afraño; 5. Granda Garcés Elena Susana; 6. Granda Garcés Elena Susana; 7. Granda León Soledad; 8. EPMAPS.²⁸ Estos predios presentan pendientes pronunciadas mayores a 70 grados.²⁹ Esta parte del parque colinda al norte con la quebrada Atucucho, al sur con la quebrada San Carlos, al este con el sector urbano conectado con la calle Melchor Valdéz, y al oeste con el derecho de vía de la línea de transformación eléctrica.
53. Conforme al PUOS y posteriormente el PUGS, las asignaciones de aprovechamiento urbanístico de los predios refieren una zonificación histórica constante, que propende a la conservación y administración de accidentes geográficos, como se observa en las

programas o proyectos y previa priorización por parte de la autoridad ambiental local; c) Asistencia técnica para el acceso a créditos productivos sostenibles compatibles con los objetivos del AIER; d) Otorgar premios y reconocimientos públicos a iniciativas, actividades o proyectos que contribuyan a la conservación del AIER; e) Otros que la autoridad ambiental distrital, en coordinación con otras entidades públicas o privadas nacionales e internacionales, desarrolle para el efecto.

²⁶ Municipio del DMQ. 2023. *Las áreas protegidas del Distrito Metropolitano de Quito*. Secretaría del Ambiente y Fundación Cóndor Andino Ecuador.

²⁷ La información fue extraída del documento nominado “Plan especial del parque metropolitano Atucucho (2019)”, presentado por el secretario de territorio, hábitat y vivienda del MDMQ, en la fase de ejecución de la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha el 22 de noviembre de 2019, y entregado a la Corte Constitucional el 03 de mayo de 2021.

²⁸ Dirección Metropolitana de Ordenamiento Territorial del Municipio del DMQ, Informe técnico IT-SHOT-DMOT-2024-0196, 03 de septiembre de 2024.

²⁹ Dirección Metropolitana de Catastro, Informe técnico de accidentes geográficos de los predios 412792, 412793 y 412763, 22 de agosto de 2024.

fichas catastrales e informes de accidentes geográficos de los predios de los accionantes.

- 54.** En el Criterio técnico sobre el proyecto del plan especial del parque metropolitano Atucucho y su influencia en la planificación general del DMQ, respecto a la zonificación de protección ecológica que pesa sobre el área, se precisa que

Es importante mencionar que el uso de suelo Protección Ecológica – Conservación del Patrimonio Natural (PE/CPN), no representa un impedimento de construcción siempre y cuando se respeten los coeficientes de ocupación asignados, como tampoco representa un impedimento de incompatibilidad de actividades económicas que se puedan desarrollar en los lotes previamente mencionados [412792, 412793 y 412763], las actividades económicas que tienen compatibilidad con el uso PE/CPN se encuentran en el apéndice de la Ordenanza Metropolitana No. 210 del 12 de abril de 2018, que contiene el Plan de Uso y Ocupación del Suelo.³⁰

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 55.** En la demanda de acción de protección, los accionantes adujeron la vulneración a sus derechos a la propiedad (art. 66.26 de la CRE), igualdad y no discriminación (art. 66.4 de la CRE), y petición (art. 66.23 de la CRE) porque el Municipio del DMQ: (i) negó su solicitud de que les sean expropiados sus predios ubicados dentro del parque Atucucho, a través del oficio suscrito por el administrador general, de fecha 30 de enero de 2019, aun cuando la creación del parque habría cambiado la titularidad de los predios de bien privado a bien público de uso público, y, de otra parte, habría restringido el uso y goce de la propiedad de tal forma que anuló los atributos del derecho, sin que medie una expropiación; (ii) que, en contraste, el Municipio del DMQ expropió el predio de propiedad de los herederos de Rafael Arturo López Enríquez que se encuentra ubicado dentro del mismo parque; y, (iii) que la respuesta que recibieron por parte del Municipio del DMQ a su solicitud de que se les expropien sus predios es disímil, contradictoria, y adolece de nulidad absoluta por haber sido emitida fuera del término previsto en la ley.
- 56.** De los cargos descritos se derivan tres problemas jurídicos: (i) la supuesta privación de la propiedad de los accionantes sobre los predios 412792, 412793 y 412763 por parte del Municipio del DMQ, a través de la creación del parque Atucucho, (ii) la no expropiación como una presunta medida discriminatoria, y (iii) la nulidad de la respuesta que los accionantes recibieron del Municipio del DMQ a su petición de expropiación.
- 57.** Con base en los fundamentos que han sido presentados por los accionantes, de los descargos de las entidades accionadas y de los antecedentes expuestos en el contexto

³⁰ Actualmente se encuentra en vigencia la ordenanza PMDOT-PUGS 003-2024.

del caso, esta Corte identifica que los puntos (i) y (ii) atañen a la esfera constitucional del derecho a la propiedad como se verá en el acápite siguiente, y al derecho a la igualdad y no discriminación, y para su análisis se plantean los siguientes problemas jurídicos:

- a) ¿El Municipio del DMQ vulneró el derecho a la propiedad de los accionantes al haberles impuesto limitaciones que anulan el ejercicio del derecho, y convertir de hecho a los predios 412792, 412793 y 412763 en un bien público, a través de la creación del parque Atucucho?
- b) El Municipio del DMQ, ¿vulneró el derecho constitucional a la igualdad y no discriminación de los accionantes al no haber expropiado los predios de su titularidad, ubicados dentro del área de intervención especial y recuperación AIER Pichincha-Atacazo y del parque Atucucho, como lo hizo con los titulares de otro predio ubicado en la misma zona?
58. Respecto al punto (iii), el cargo presentado por los accionantes sobre la presunta vulneración a su derecho de petición por haber recibido una respuesta negativa extemporánea de parte del Municipio del DMQ, evidencia que su solicitud si fue atendida, pero también denota la inconformidad de los accionantes con la respuesta que recibieron. En este sentido, la Corte no advierte que el argumento referido revele la violación de un derecho fundamental que permita plantear un problema en la esfera constitucional, tanto más cuando el análisis de la nulidad del acto administrativo que fue impugnado en la acción de protección implica la verificación de la existencia de las causales de nulidad previstas en la normativa legal administrativa, es decir, la nulidad alegada corresponde conocer a la justicia ordinaria.

7. Hechos probados

59. Este Organismo ha señalado que no se deben probar todos los hechos mencionados en un proceso de garantías jurisdiccionales, sino solo aquellos que permitan identificar la existencia o no de una vulneración a derechos constitucionales.³¹ Adicional a ello, ha resaltado que existen ciertos hechos que no requieren ser probados, pero que pueden ser parte de un proceso, entre ellos: a) los hechos notorios o de público conocimiento; b) los hechos no controvertidos; c) las presunciones legales y; d) el artículo 163 del COGEP agrega los hechos imposibles.
60. Esta Corte, en atención a la naturaleza de los procesos de garantías jurisdiccionales, ha sostenido que la valoración y actuación de la prueba tiene un carácter de mayor

³¹ CCE, Sentencia 001-16-PJO-CC, Caso 0530-10-JP, 22 de marzo de 2016. La Corte a lo largo de su jurisprudencia a establecido que en una acción de protección los jueces deben resolver si existe o no vulneración de derechos para resolver una acción de protección.

flexibilidad en comparación a otros procesos ordinarios,³² por lo que se aceptan “categorías e instituciones probatorias más amplias”.³³ En esta línea, el estándar de prueba aplicable es el de mayor probabilidad, el cual conlleva que “[s]i a partir del acervo probatorio se puede concluir que es razonablemente más probable que un hecho haya ocurrido, el estándar se encuentra satisfecho”.³⁴

7.1 Antecedentes fácticos relevantes

61. En el caso concreto, esta Corte considera como antecedentes fácticos relevantes del caso de origen los siguientes:

61.1. El 12 de abril de 2007, el Concejo Metropolitano sancionó la ordenanza 213 del DMQ (Ordenanza Sustitutiva del Título V “Del Medio Ambiente”, Libro Segundo del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito) que creó el Subsistema Metropolitano de Áreas Protegidas (“SMAP”) del DMQ.³⁵

61.2. El 30 de diciembre de 2011 fue sancionada la Ordenanza Metropolitana 171 que aprueba el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PMOT) del DMQ, con la que se instituyeron las áreas de intervención especial y recuperación, entre estas las laderas Pichincha-Atacazo, con zonificación de uso de suelo de protección ecológica.³⁶

³² CCE, sentencia 2951-17-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 69.

³³ *Ibíd*, párr. 92.

³⁴ *Ibíd*, párr. 93.

³⁵ Ordenanza Metropolitana 213 (2007), capítulo VIII: protección del patrimonio natural y establecimiento del Subsistema de áreas naturales protegidas del Distrito Metropolitano de Quito; sección IV: Subsistema metropolitano de áreas naturales protegidas –SMANP–; Art. 384.36 Glosario de términos, Área natural protegida: superficie de tierra o agua especialmente consagrada a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, así como de los recursos naturales y los recursos culturales asociados, y manejada a través de medios jurídicos u otros medios eficaces. Los principales objetivos del manejo son los siguientes: investigación científica, protección de zonas silvestres, preservación de las especies y la diversidad genética, mantenimiento de los servicios ambientales, protección de características naturales y culturales específicas, turismo y recreación, educación, utilización sostenible de los recursos derivados de ecosistemas naturales, mantenimiento de los atributos culturales y tradicionales.

³⁶ Ordenanza Metropolitana 171 (2011), 4.2. Sistema de áreas protegidas y corredores ecológicos, 4.2.1. Modelo territorial, Áreas de intervención especial y recuperación.- Son áreas de propiedad pública, privada o comunitaria que por sus condiciones biofísicas y socioeconómicas, previenen desastres naturales, tienen connotaciones histórico-culturales, disminuyen la presión hacia las áreas de conservación, posibilitan o permiten la funcionalidad, integridad y conectividad con la Red de áreas protegidas y la Red verde urbana (corredores verdes) y constituyen referentes para la ciudad. Por sus características deben ser objeto de un manejo especial. Estas áreas son: Ilaló, Laderas Pichincha-Atacazo, Casitagua, Catequilla, Lunbisí, Turubamba (Parque Metropolitano del Sur), Amaguaña (conectividad con Pasochoa), Quebradas vivas. Anexo 11: Planificación del uso y ocupación del suelo, 1.5. Uso Protección Ecológica, clasificación del uso protección ecológica.- corresponde a las categorías de manejo siguientes: Áreas de intervención especial y recuperación.

- 61.3.** En el año 2013, el Concejo Metropolitano sancionó la Ordenanza 446 mediante la cual se creó el parque Atucucho, donde se encuentran implantados los predios de los accionantes. En el año 2023 dicha ordenanza fue derogada por la Ordenanza APA 002-2023, que es la que actualmente regula el Sistema de parques metropolitanos del AIER Pichincha-Atacazo.
- 61.4.** En el informe técnico IT-SHOT-DMOT-2024-0196 de 03 de septiembre de 2024, emitido por la Dirección Metropolitana de Ordenamiento Territorial del Municipio del DMQ, se precisa que los predios 412792, 412793 y 412763 tienen zonificación de uso de suelo de protección ecológica, de conformidad con el histórico de ordenanzas metropolitanas que aprobaron los planes de uso y ocupación del suelo entre el año 2003 a 2018, y en las ordenanzas metropolitanas que aprobaron el PMDOT-PUGS de los años 2021 y 2024.
- 61.5.** Según se desprende de los informes de regulación metropolitana y de accidentes geográficos, así como del informe técnico IT-SHOT-DMOT-2024-0196 de 03 de septiembre de 2024, actualmente los predios 412792, 412793 y 412763 tienen compatibilidad con los siguientes usos de suelo:

Tabla 1: Compatibilidades del uso de suelo de protección ecológica ³⁷			
Uso principal	Uso complementario	Uso restringido	Uso prohibido ³⁸
Protección ecológica (PE)	CB1, CS7B; EDM1, EDM3, EEZ2, EFZ2, EFM, EGB, EI, EPB, EPS, EPZ1; SAS, SFS1; R	CS3C	CB2, CB3, CB4, CB5, CS1, CS2, CS3A, CS3B, CS3D, CS4, CS5, CS6, CS7A, CS8, CZ, CM; EA, EB, EC, ECRB, ECRS, ECRZ, ECRM, EDB, EDS, EDZ, EDM2, 13 EEB, EES, EEZ1, EEM, EFB, EFS, EFZ1, EGS, EGZ, EGM, EPZ2, EPM, ES, ET; IBI, IMI, IAI, IAR; NN1; SFS2

³⁷ Los usos complementarios, restringidos y prohibidos contienen códigos denominados tipologías de actividades (Ejemplo: EEB, SFS, CB1, etcétera), dentro de ellos se encuentran agrupadas actividades económicas en torno a equipamientos, comercios y servicios de distintas escalas. Dichas actividades económicas responden a las definidas en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU). Fuente: Ordenanza PMDOT-PUGS 003-2024, art.135.

³⁸ a) **Uso principal.**- Es el uso asignado a la totalidad de un área determinada del territorio, en la cual se permitirá según la compatibilidad, actividades complementarias y restringidas. b) **Uso complementario.**- Es aquel que contribuye al adecuado funcionamiento del uso principal y que contiene las actividades permitidas en aquellas áreas que se señale de forma específica. c) **Uso restringido.**- Es aquel que contiene las actividades que no son requeridas para el adecuado funcionamiento del uso principal, pero que se permite bajo determinadas condiciones, previstas en este instrumento. d) **Uso prohibido.**- Es aquel que contiene las actividades que no son compatibles con el uso principal y no es permitido en una determinada área de asignación. **Los usos que no estén especificados como complementarios o restringidos se encuentran prohibidos.** Fuente: Ordenanza PMDOT-PUGS 003-2024, art. 83.

61.6. En el Plan preliminar especial del parque metropolitano Atucucho se señala que “es evidente que el 80% de la superficie tiene pendientes en laderas fuertes a moderadas y escarpadas, por lo que cualquier expectativa por parte de los propietarios en trastocar el uso del suelo distinto al que está establecido en el Área de Intervención Especial y Recuperación (AIER) es inviable”.

7.2 Hechos probados en la acción de protección

62. En el caso concreto, esta Corte considera como hechos probados en la acción de protección los siguientes:

62.1. En el año 2000, Elena Susana Granda Garcés adquirió la propiedad de los predios 412792, 412793 y 412763, mediante adjudicación hereditaria de los bienes de María Eloísa Garcés González viuda de Granda. En el año 2008, vendió el predio 412763 a la compañía Murat Group Incorporated con domicilio en Panamá, cuyo apoderado general es Juan Fernando Molina Granda, hijo de la vendedora. La denominación actual de la compañía es Camberley Development Limited. A esa fecha, los suelos ubicados en las laderas del Pichincha ya habían sido declarados como bosques y vegetación protectora por el MAG;³⁹ en el año 2003, la Ordenanza metropolitana de zonificación 0011 estableció la categoría de suelo de protección ecológica;⁴⁰ y en el año 2011, con la expedición de la Ordenanza metropolitana 171 se constituyó el AIER Pichincha-Atacazo. La zonificación del suelo donde se ubican los predios es de protección ecológica, y se ha mantenido constante hasta la actualidad.

62.2. El 25 de enero de 2018, la directora metropolitana de políticas y planeamiento del suelo de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda informó a Elena Susana Granda Garcés y Juan Fernando Molina Granda que los predios 412792, 412793 y 412763 se encuentran dentro de los límites del AIER Pichincha – Atacazo; y el 07 de febrero de 2018, la misma autoridad les informó que los predios se encuentran dentro de los linderos del parque Atucucho.

62.3. El 15 de marzo de 2018, los accionantes presentaron un escrito ante el administrador general del Municipio del DMQ, solicitando la expropiación de los predios 412792, 412793 y 412763, por haber sido despojados de la propiedad

³⁹ Véase el Acuerdo Ministerial 0162 de 08 de junio de 1983, con el cual el Ministerio de Agricultura y Ganadería declaró al flanco oriental del volcán Pichincha como bosque y vegetación protectora, restringiendo del uso del suelo las actividades de agricultura y ganadería, y prohibiendo la construcción de nuevas urbanizaciones y parcelaciones.

⁴⁰ Véase la Ordenanza 0011 sustitutiva a la Ordenanza de zonificación 008 que contiene el plan de uso y ocupación del suelo (PUOS), de 22 de agosto del 2003.

de estos con la creación de un parque, lo que ha cambiado la categoría de sus bienes de dominio privado a bienes de dominio público de uso público.

- 62.4.** El 30 de enero de 2019, el administrador general del Municipio del DMQ negó la solicitud de los accionantes mediante oficio 0000175, ticket 2018-178498, señalando que la entidad municipal no está obligada a realizar expropiaciones no planificadas sobre bienes que no acreditan la necesidad de declaratoria de utilidad pública, siendo esta una atribución potestativa de la administración municipal, prevista en el artículo 447 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (“**COOTAD**”).
- 62.5.** El Municipio del DMQ no ha declarado la utilidad pública con fines de expropiación de los predios de los accionantes, y tampoco ha intervenido, ocupado o construido ningún tipo de infraestructura sobre estos. Los accionantes tampoco han destinado los predios a ningún tipo de actividad productiva desde que los adquirieron.⁴¹
- 62.6.** El 02 de abril de 2019, los accionantes presentaron una demanda de acción de protección en contra de las entidades accionadas, alegando la vulneración de sus derechos constitucionales: (i) a la propiedad, porque el Municipio del DMQ les privó de la propiedad de sus predios al haber constituido un parque metropolitano sobre estos, a través de la Ordenanza 446, transformándolos de bienes de propiedad privada a bienes de dominio público de uso público, sin que haya mediado la expropiación; (ii) a la igualdad, porque el Municipio del DMQ expropió el bien inmueble 3530883 de propiedad de los herederos de Rafael Arturo López Enríquez para la conformación del sistema de parques en las laderas del eje Pichincha-Atacazo, pagándoles el justo precio, y que la administración municipal no ha procedido de igual manera con ellos; y (iii) al derecho de petición, porque el Municipio del DMQ no ha atendido oportunamente la solicitud presentada por los accionantes para que los predios les sean expropiados, por lo que su negativa de expropiarles sería nula.
- 62.7.** El 09 de mayo de 2019, la jueza de la Unidad Judicial negó parcialmente la acción de protección considerando que:

[...] si bien no existe ocupación del suelo, por parte del Municipio del DMQ, los propietarios, se encuentran en una suerte de ambigüedad, frente a su derecho a la propiedad y proyectarse a corto y largo plazo dentro de las actividades permitidas, derecho de uso, goce, disposición, dentro de la misma ordenanza, por lo que es imperativo que el Municipio del DMQ, desarrolle el Plan Parcial y Plan Especial mandatorio en la ordenanza.

⁴¹ Acta de audiencia (primera instancia) del proceso 17574-2019-00106, de 18 de abril de 2019.

[...] El señor procurador de la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento, con los documentos justificativos, demostró que la declaratoria de utilidad pública y proceso de expropiación a los titulares del predio No. 3530883, familia López Mosquera, respondió a la necesidad de utilización del suelo en la construcción de un tanque de agua, específicamente Tanque San José Obrero Alto, es decir, utilizando los estándares de análisis del Derecho y del Principio de Igualdad, existe un trato diferente, debido a las condiciones distintas, es decir impera un criterio de necesidad, razonabilidad y adecuación legítima.

62.8. En la referida sentencia, la jueza de la Unidad Judicial declaró que no se ha vulnerado el derecho a la propiedad de los accionantes, pero que la inexistencia del plan parcial y los planes especiales para la regulación del suelo en el AIER Pichincha-Atacazo y el Sistema de Parques Metropolitanos Pichincha-Atacazo podría configurar una violación al derecho, por la incertidumbre de los accionantes respecto al uso que el Municipio pretende dar a sus bienes, y como medida de reparación dispuso que en el tiempo de seis meses se presente el desarrollo de los primeros planes parciales y especiales alusivos al parque Atucucho, en el que se encuentran los predios de los accionantes.

62.9. En la sentencia de apelación de 22 de noviembre de 2019,⁴² los jueces de la Corte Provincial, en mayoría, aceptaron parcialmente el recurso de apelación, reformaron la sentencia venida en grado y declararon que el Municipio del DMQ vulneró el derecho a la propiedad de los accionantes, considerando que:

[...] la presente acción no puede ordenar, sugerir ni imponer una obligación de expropiación más si dejar expresa constancia de la afectación al derecho patrimonial al establecer un área como parque y mantener en indefinición la situación, afectación al derecho de la propiedad que es susceptible corregir mediante la acción de protección al involucrar una limitación a un derecho constitucional como es la propiedad.

62.10. Mediante escrito de 03 de mayo de 2021, la jueza de la Unidad Judicial informó a la Corte Constitucional que la administradora general del Municipio del DMQ ha remitido el Plan preliminar especial del parque metropolitano Atucucho, el modelo de gestión del parque Atucucho, el análisis de plan de uso y ocupación del suelo (PUOS, 2019), y el criterio técnico sobre el proyecto del plan especial del parque metropolitano Atucucho y su influencia en la planificación general del DMQ, señalando que aún no entra en vigencia porque no ha sido aprobado mediante ordenanza.

62.11. Mediante providencia de 16 de octubre de 2023, la jueza de la Unidad Judicial dispuso al Municipio del DMQ que en el término de 30 días indique si los predios

⁴² La sentencia de apelación emitida dentro de la causa 17574-2019-00106 fue objeto de la acción extraordinaria de protección 460-20-EP, que fue inadmitida por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional el 03 de septiembre de 2020. En tal virtud, dicha sentencia habría quedado en firme.

412792, 412793 y 412763 de propiedad de los legitimados activos se encuentran dentro del Sistema de Parques Metropolitanos del AIER Pichincha-Atacazo, conforme a la ordenanza APA 002-2023, con alguna limitación al derecho a la propiedad.

62.12. Con escrito de 29 de noviembre de 2023, el Municipio del DMQ informó a la jueza de la Unidad Judicial que “[l]os predios Nro. 412792, 412793, 412763, de propiedad de la parte accionante, se encuentran destinados para formar parte del Parque Metropolitano Atucucho”, y que “[d]ebido a que, conforme el ordenamiento jurídico vigente, no existe declaratoria de utilidad pública de los predios Nro. 412792, 412793, 412763, a la presente fecha, no existe limitación alguna al derecho de propiedad de sus propietarios”. Asimismo, informó que mediante resolución GADDMQ-SA-2023-0031-R se aprobó el plan de manejo y modelo de gestión del AIER Pichincha-Atacazo y la primera fase de la de la re-delimitación del Sistema de Parques Metropolitanos del AIER Pichincha-Atacazo.

62.13. Mediante providencia de 11 de marzo de 2024, la jueza de la Unidad Judicial declaró finalizado el proceso de ejecución respecto a la indeterminación del estado de la propiedad de los predios de los accionantes, toda vez que ya existe el plan de manejo del parque Atucucho. En la misma providencia se indica que el Municipio del DMQ ha dado inicio al procedimiento de declaratoria de utilidad pública de los predios, no siendo esta una medida de aquellas dispuestas en la sentencia emitida por la Corte Provincial el 22 de noviembre de 2022.

8. Análisis del caso objeto de revisión

8.1 ¿El Municipio del DMQ vulneró el derecho a la propiedad de los accionantes al haberles impuesto limitaciones que anulan el ejercicio del derecho, y convertir de hecho a los predios 412792, 412793 y 412763 en un bien público, a través de la creación del parque Atucucho?

63. La Corte sostendrá que la zonificación de uso de suelo es un instrumento de planificación urbana que divide un territorio en zonas específicas para determinar los usos permitidos o prohibidos en cada una, estableciendo las normas de utilización del suelo. En el caso concreto, los usos del suelo de la zonificación de protección ecológica, y dentro de esta el AIER Pichincha-Atacazo, configuran limitaciones al uso y goce de la propiedad sobre los predios de los accionantes que son compatibles con la Constitución. Se remarcará que las restricciones a ciertas actividades permitidas en los predios de los accionantes no devienen de la zonificación de protección ecológica en sí misma, sino de las características morfológicas de los suelos, por su cercanía con quebradas y los ángulos de inclinación de los taludes que contienen. Asimismo, se

sostendrá que la creación del parque Atucucho no cambió el régimen de titularidad del suelo, sino que estableció una serie de regulaciones por ser un parque de conservación regido por la normativa aplicable a las áreas protegidas, que, según el ordenamiento jurídico, contempla la posibilidad de constituir las sobre suelos de propiedad pública, privada y comunitaria, conforme lo establece el artículo 12 de la Ordenanza APA 002-2023. De allí que aceptar una acción de protección en este contexto deviene en manifiestamente improcedente, pues se trata de una ordinarización de la garantía para tratar asuntos patrimoniales, ajenos al ámbito constitucional de la garantía prevista en los artículos 86 y 88 de la Constitución.

- 64.** El derecho a la propiedad está garantizado por los artículos 66 numeral 26 y 321 de la Constitución, en los siguientes términos:

Art. 66.- 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.

El Estado reconocerá y garantizará el derecho a la propiedad en todas sus formas pública, privada, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental.

Art. 321.- El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental.

- 65.** En las sentencias 176-14-EP/19 y 1178-19-JP/21 la Corte Constitucional identificó la doble dimensión del derecho a la propiedad en el ordenamiento jurídico ecuatoriano: (i) la constitucional, que atiende la obligación del Estado para promover su acceso, y los límites a este para que lo menoscabe ni vulnere, es decir, genera obligaciones de prestación y abstención, y (ii) la civil, que se refiere a la declaración de un derecho encaminado al reconocimiento de la titularidad de propietario de un bien o al goce de los derechos reales bajo las modalidades y formas determinadas en el Código Civil y el COGEP.⁴³
- 66.** Dentro de la primera dimensión, si bien el orden constitucional actual obliga al Estado a garantizar el ejercicio del derecho a la propiedad en todas sus formas, no es menos cierto que dicho derecho no goza del carácter absoluto que propende al servicio exclusivo y excluyente de su titular. La noción individualista de este derecho progresivamente ha ido cediendo a las exigencias de justicia social y de desarrollo ecológico y económico sostenible, de tal manera que quien tiene una propiedad no solo es titular de prerrogativas, sino también tiene obligaciones inherentes a la realización del bienestar de la comunidad, y la protección del ambiente para las generaciones

⁴³ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 58; sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 95 y 96.

presentes y futuras, lo que deviene del artículo 66.26 de la Constitución que dota a la propiedad de función y responsabilidad social y ambiental.⁴⁴ Al respecto, en la sentencia 68-16-IN/21 la Corte precisó:

[...] acorde al diseño constitucional ecuatoriano el derecho a la propiedad no es un derecho absoluto, y su ejercicio puede ser razonablemente limitado o condicionado por su función social y/o ambiental, a través de la prerrogativa constitucional y legal conferida a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, ya sea por medio de la vía de la expropiación de bienes o de la regulación del uso y ocupación del suelo.⁴⁵

67. La función social prevista por la Constitución desarrolla la relación entre el interés individual y la utilidad pública, en tanto su aprovechamiento no ha de realizarse contrariando los fines de la economía social y solidaria o el bienestar colectivo, sino más bien garantizando el acceso equitativo a los derechos del buen vivir; y correlativamente impone la carga de hacer primar el interés general sobre el particular.⁴⁶
68. Respecto a la función ambiental, la Corte ha señalado que esta consiste en “respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo sustentable”,⁴⁷ lo que a su vez constituye un deber de los ciudadanos según lo prescribe el artículo 83.6 de la CRE.⁴⁸ En esta línea, la Corte también ha determinado que “[l]os derechos de la naturaleza protegen ecosistemas y procesos naturales por su valor intrínseco, de esta forma se complementan con el derecho humano a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado”,⁴⁹ cuya dimensión colectiva “obliga a las autoridades a adoptar las políticas públicas y normativas que promuevan y fortalezcan la relación armónica de las actividades humanas con el medio en que se desarrollan”.⁵⁰
69. Visto de esta manera, la función social y ambiental del derecho a la propiedad prevista en el artículo 321 de la Constitución: (i) habilita al Estado a establecer limitaciones a la propiedad privada, en la medida que aquello permita hacer efectivos intereses públicos tales como la conservación de los elementos del sistema ecológico, para garantizar, de una parte, la existencia y regeneración de los ciclos vitales de la naturaleza y sus funciones ecológicas, y, de otra parte, los derechos de las generaciones presentes a fin de que satisfagan sus necesidades a través de los servicios ambientales,

⁴⁴ CRE, Arts. 66.26 y 321.

⁴⁵ CCE, sentencia 68-16-IN/21, 25 de agosto de 2021, párr. 40.

⁴⁶ CRE, Art. 83.7.

⁴⁷ CCE, sentencia 68-16-IN/21 y acumulados, 25 de agosto de 2021, párrs. 39 y 42

⁴⁸ CRE, Art. 83.- Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley: [...] 6) Respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible.

⁴⁹ CCE, sentencia 1149-19-JP/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 337.

⁵⁰ CCE, sentencia 1149-19-JP/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 339.

sin poner en riesgo los derechos de las generaciones futuras a proveerse de dichos servicios,⁵¹ y asimismo, a prevenir la ocurrencia de catástrofes derivadas de los riesgos propios de la morfología de los suelos; y (ii) obligan al Estado a que la imposición de limitaciones y restricciones sobre bienes de titularidad privada o pública no anulen los atributos del derecho a la propiedad, esto es, que las limitaciones que pueda imponer en el marco de la competencia de uso y regulación del suelo no sean de tal magnitud que impidan de forma desmedida, o anulen el uso, goce o disposición de los bienes afectados.

70. En el caso que se analiza, los hechos dan cuenta que los predios de los accionantes son un espacio geográfico en donde confluyen: (i) el derecho a la propiedad privada de los accionantes; (ii) la competencia municipal para la regulación y gestión del uso y ocupación del suelo, a través mecanismos e instrumentos de gestión del ordenamiento territorial; y, (iii) la función social y ambiental del espacio territorial que emerge del derecho de los habitantes de Quito a vivir en un ambiente sano y en espacios seguros, y de los derechos de la naturaleza que se manifiestan en las laderas del Pichincha, los cuales ameritan la adopción de medidas que permitan disminuir la presión hacia las áreas de conservación.⁵² En esta triada, el derecho a la propiedad constituye un límite constitucional a la competencia municipal del ordenamiento territorial y uso del suelo, para que sea ejercida de forma racional, proporcional y congruente con la función social y ambiental de los territorios, evitando la adopción arbitraria de medidas que graven exorbitantemente el derecho.
71. La referida competencia está contenida en los numerales 1, 2 y 8 del artículo 264 de la Constitución⁵³ y debe ejercerse conforme a las previsiones contenidas en el COOTAD, y de forma específica, en el numeral 3 del artículo 11 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (“**LOOTUS**”), que prevé que

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, de acuerdo con lo determinado en esta Ley, clasificarán todo el suelo cantonal o distrital en urbano y rural y definirán el uso y la gestión del suelo. Además, identificarán los riesgos naturales y antrópicos de ámbito cantonal o distrital, fomentarán la calidad ambiental, la seguridad, la cohesión social y la accesibilidad del medio urbano y rural, y establecerán las debidas

⁵¹ CRE, Art. 14.

⁵² Ordenanza metropolitana 446 que constituye el sistema de parques metropolitanos en el área natural de intervención especial y recuperación –AIER– de las laderas del Pichincha-Atacazo, sancionada por el Concejo Metropolitano el 14 de octubre de 2013, art. 1.

⁵³ CRE, Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.
2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. (...)
8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.

garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos de toda la población.

72. Con estos antecedentes, para analizar este primer problema jurídico la Corte considera relevante verificar: (i) si los límites impuestos por la zonificación de protección ecológica a los predios de los accionantes anulan los atributos de uso y goce del derecho a la propiedad de los accionantes sobre los predios 412792, 412793 y 412763; y (ii) si la creación del parque Atucucho sobre los predios de los accionantes provocó, de hecho, la privación de su propiedad, que obligue al Municipio del DMQ a iniciar un procedimiento expropiatorio.

A) Zonificación del parque Atucucho

73. El artículo 415 de la Constitución determina que el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo, que permitan regular el crecimiento urbano, el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes; asimismo, el artículo 264 prevé como una de las competencias exclusivas de los gobiernos municipales la formulación de planes de ordenamiento territorial con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.
74. En correlación con este precepto, el artículo 296 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”) prescribe que la formulación e implementación de los correspondientes planes deberá propender al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y fundamentarse en los principios de la función social y ambiental de la tierra, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios. Sobre este asunto, la Corte ha identificado que la regulación del uso y ocupación del suelo es un límite al derecho a la propiedad amparado por la función social y/o ambiental de ese derecho.⁵⁴
75. Los instrumentos de gestión territorial con los cuales el Municipio del DMQ regula el uso y ocupación del suelo son el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial –PMDOT– que contiene el Plan de Uso y Gestión del Suelo –PUGS–,⁵⁵ en los que se establecen los componentes estructurantes y urbanísticos de las distintas categorías de suelo.⁵⁶ Estos instrumentos de gestión territorial son dinámicos en tanto

⁵⁴ CCE, sentencia 68-16-IN/21, 25 de agosto de 2021, párr. 40.

⁵⁵ Este plan cobró vigencia en el año 2021, con la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión del Uso del Suelo - LOOTUGS; anteriormente se denominaba Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS).

⁵⁶ El componente estructurante contempla las escalas del ordenamiento territorial local en relación al ordenamiento territorial provincial y nacional; y el componente urbanístico determina de forma específica el uso, ocupación del suelo y la edificabilidad en los polígonos de intervención territorial, de acuerdo a la clasificación dada en los instrumentos de planeamiento y gestión del suelo.

se actualizan en función de los requerimientos y la realidad de la ciudad,⁵⁷ en correlación con los fines del régimen administrativo del suelo que se encuentra regulado por el Código Municipal del DMQ. Los parámetros y normas específicas para el uso, ocupación del suelo y edificación que corresponden a las distintas categorías de zonificación del territorio determinadas por el Municipio del DMQ constituyen habilitaciones, pero también limitaciones, a las que están supeditados todos los predios ubicados en la ciudad, a fin de salvaguardar la función pública del urbanismo.⁵⁸

76. De otra parte, el artículo 405 de la Constitución prevé la existencia del subsistema autónomo descentralizado de áreas protegidas. En el marco de sus competencias, el Municipio del DMQ instituyó el Subsistema metropolitano de áreas naturales protegidas a través de la Ordenanza 213 del año 2007, destinado a promover la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales del DMQ. Luego, con la expedición de la Ordenanza 446 del año 2013, incorporó las Áreas de intervención especial y recuperación –AIER– como una tipología de áreas protegidas municipales de propiedad pública, privada o comunitaria, que por sus condiciones biofísicas y socioeconómicas están destinadas a prevenir desastres naturales y disminuir la presión provocada por los asentamientos poblacionales no planificados en las áreas de conservación –entre otros objetivos–, y creó el AIER Pichincha-Atacazo.
77. En la misma ordenanza se creó el Sistema de parques metropolitanos Pichincha-Atacazo “como la principal estrategia para detener y controlar el crecimiento urbano en las Laderas del Pichincha-Atacazo”,⁵⁹ circunscritos al Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial –PMOT– y al Plan de Uso y Ocupación del Suelo –PUOS– en el que se estableció que a las AIER les corresponde el uso Protección Ecológica (PE). Actualmente, el PMOT y el PUOS han sido derogados, encontrándose en vigencia el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial –PMDOT– y el Plan de Uso y Gestión del Suelo –PUGS–, que, en esencia, replican las disposiciones que regulaban la zonificación de protección ecológica que reviste al AIER Pichincha-Atacazo y al parque Atacucho.

⁵⁷ Un ejemplo del dinamismo de las regulaciones del ordenamiento territorial es la Ordenanza Metropolitana 171 que contiene el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial del año 2011, que incorporó la tipología “áreas de intervención especial y recuperación” a las que ya existían dentro de la categoría “protección ecológica”, para diferenciar los suelos que por sus condiciones biofísicas previenen desastres naturales y disminuyen la presión hacia las áreas de conservación, posibilitando la funcionalidad, integridad y conectividad de estos espacios con la red de áreas protegidas y la red verde urbana del DMQ.

⁵⁸ El artículo 12 de la LOOTUGS define la función pública del urbanismo: “Todas las decisiones relativas a la planificación y gestión del suelo se adoptarán sobre la base del interés público, ponderando las necesidades de la población y garantizando el derecho de los ciudadanos a una vivienda adecuada y digna, a un hábitat seguro y saludable, a un espacio público de calidad y al disfrute del patrimonio natural y cultural”.

⁵⁹ Ordenanza Metropolitana 446 (2013), art. 10.2.

- 78.** En el caso concreto, los informes técnicos proporcionados por el Municipio del DMQ evidencian que los predios 412792, 412793 y 412763 son suelos rurales ubicados en la zona de protección Cochapamba, parroquia Cochapamba, al noroccidente de la ciudad, dentro del área de gestión de la Administración Zonal Eugenio Espejo,⁶⁰ destinados a la protección de los espacios naturales que conforman el AIER Pichincha-Atacazo como parte del Subsistema metropolitano de áreas protegidas,⁶¹ sobre los que se creó el parque Atucucho.⁶²
- 79.** También se observa que el componente urbanístico de los predios ha estado abocado de manera consistente hacia la conservación y recuperación del patrimonio natural, y la protección y restauración de la diversidad biológica,⁶³ desde antes de que los accionantes los hayan adquirido, sin que se haya considerado su inserción al área urbana, lo que se corrobora con la intervención de los abogados de las entidades públicas accionadas en la audiencia de 13 de mayo de 2021.
- 80.** De los mismos informes técnicos se desprende que la zona geográfica en la que se ubican los predios de los accionantes está afectada por quebradas abiertas y rellenas, y taludes con pendientes pronunciadas expuestas a la presión de los suelos por efecto de los asentamientos humanos no planificados,⁶⁴ propensas al riesgo de desastres naturales derivados de la expansión de la mancha urbana, tal es el caso de los barrios Atucucho y La Pulida que circundan a los predios y que han sido regularizados por el Municipio del DMQ.
- 81.** Asimismo, de la revisión del cuadro 5 contenido en la Ordenanza 446, y del artículo 6 de la ordenanza APA 002-2023, en correlación con el PMDOT-PUGS 003-2024, se advierte que si bien la zonificación de protección ecológica prohíbe a los accionantes realizar ciertas actividades productivas en los bienes afectados que resultan incompatibles con el uso del suelo, también habilita la realización de otras afines a la vocación de conservación de los territorios,⁶⁵ como consta en el cuadro de

⁶⁰ MDMQ, Informe de regulación metropolitana de los predios 412792, 412793 y 412763.

⁶¹ Ordenanza APA 002-2023, 11 de abril de 2023, art. 5.

⁶² MDMQ, Informe técnico IT-SHOT-DMOT-2024-0196, 03 de septiembre de 2024.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ MDMQ, Informe técnico de accidentes geográficos de los predios 412792, 412793 y 412763.

⁶⁵ Ordenanza Metropolitana 446 (2013), cuadro 5.- Actividades permitidas.- a) Conservación de páramos y bosques montanos, particularmente bofedales, microcuencas y quebradas; b) recuperación ecológica; c) Investigación científica para la conservación, gestión y recuperación de la biodiversidad, ecosistemas, ciclo hidrológico, cambio climático, captura de carbono; d) Formación en valores y sensibilización ambiental; e) servidumbres ecológicas; f) Forestación y reforestación de acuerdo a los lineamientos establecidos por la Secretaría del Ambiente; g) Control de la existencia de especies introducidas en el AIER Pichincha-Atacazo para prevenir los impactos ambientales negativos o alteración de los ecosistemas; h) Turismo sostenible, respetuoso del entorno natural, cultural y social, participativo, equitativo e inclusivo; i) Actividades recreativas de bajo impacto, tales como caminatas, montañismo, observación de la naturaleza y toda actividad que no implique la invasión de zonas de protección estricta o aquellas que proveen servicios ambientales; j) Planificación y ejecución de obras que viabilicen las actividades anteriormente detalladas,

compatibilidades referido en el párrafo 61.5 *supra*. En lo atinente a los usos prohibidos y restringidos de las zonas de protección ecológica, se advierte que no son más gravosos que aquellos que existían en la normativa de regulación del uso y ocupación del suelo anterior a la fecha en que fue expedida la Ordenanza 446.

82. Bajo las consideraciones antes expuestas, a esta Corte le corresponde determinar si la limitación a la propiedad que pesa sobre los predios de los accionantes, derivada de la zonificación de protección ecológica, son proporcionales. Para el efecto, y de conformidad con el artículo 3.2 de la LOGJCC, a través del test de proporcionalidad se verificará si esta: (a) persigue un fin constitucionalmente válido; (b) es idónea, (c) es necesaria, y (d) es proporcional con relación a dicho fin.

a) El fin constitucionalmente válido

83. Esta Corte ha señalado que para que una medida persiga un fin constitucionalmente válido, aquella debe tener como horizonte el cumplimiento de un objetivo o meta prevista en la Constitución, o que busque proteger derechos constitucionales.⁶⁶
84. La Constitución reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en todas sus formas (arts. 66.26 y 321), y prevé que dicho derecho deberá cumplir su función social y ambiental, lo que ya se ha analizado en los párrafos 67 a 69 de esta sentencia. Asimismo, la Constitución reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (arts. 14 y 66.27) y a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permita el buen vivir (art. 74), y los derechos de la naturaleza (arts. 71 y 72).
85. En cuanto a los objetivos previstos en la Constitución, se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados (arts. 14 y 400), para lo cual se compromete al Estado a asegurar la intangibilidad de las áreas naturales protegidas (art. 397) a regular la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación, y limitaciones de dominio de los ecosistemas frágiles y amenazados; entre otros, los páramos, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos y manglares, ecosistemas marinos y marinos-costeros (art. 406) y a proteger a las

sujetas a la aprobación de la Secretaría del Ambiente. De Conformidad a la zonificación y a los estudios de impacto ambiental correspondientes, se podrá autorizar la práctica de actividades recreativas y deportivas como: ciclismo down hill, cabalgatas, motocross, bicicross, o aquellas que impliquen la identificación y/o construcción de infraestructura de alto impacto, siempre que estas actividades se desarrollen en lugares preestablecidos para el efecto.

⁶⁶ CCE, sentencia 7-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 32.

personas, colectividades, y a la naturaleza de los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo (art. 389).

- 86.** En lo que corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, la Constitución prevé su competencia para formular los planes de ordenamiento territorial y regular el uso y ocupación del suelo, y adoptar políticas integrales y participativas que permitan regular el crecimiento urbano, el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes.
- 87.** La zonificación de protección ecológica, el subsistema metropolitano de áreas protegidas AIER Pichincha-Atacazo y el sistema de parques metropolitanos, en específico el parque Atucucho, aparecen como instrumentos técnico-jurídicos derivados de la competencia municipal para el ordenamiento territorial, a través de los cuales el Municipio del DMQ protege, conserva y recupera los ecosistemas de páramo y bosque andino, manteniendo la dotación de los bienes y servicios ambientales que el área brinda a la ciudad; a la vez que propende a detener la presión en las áreas de conservación causada por el crecimiento informal de la mancha urbana en las laderas del eje Pichincha-Atacazo. Como efecto de esta zonificación se tiene una regulación que establece actividades permitidas y no permitidas en el polígono del AIER Pichincha-Atacazo, dentro del cual están ubicados los predios 412792, 412793 y 412763, siendo las segundas las que se configuran en una limitación a los atributos de uso y goce de la propiedad.
- 88.** En el presente caso, la Corte observa que la referida limitación al derecho a la propiedad de los accionantes, enmarcada en la zonificación de protección ecológica, la constitución del AIER Pichincha-Atacazo y del parque Atucucho, cumple el fin constitucionalmente válido que se ha referido en los párrafos 84 y 85.

b) Idoneidad

- 89.** En cuanto al análisis de la idoneidad de la medida, esta Corte ha sostenido que “corresponde determinar su eficacia respecto al cumplimiento del fin perseguido”.⁶⁷
- 90.** Para abordar este punto del test de proporcionalidad, es necesario remitirnos a las características de los predios de los accionantes que se ven limitados por la zonificación de protección ecológica que rige en los territorios que conforman el AIER Pichincha-Atacazo y el parque Atucucho.
- 91.** En los párrafos 79 a 81 de esta sentencia se describen las características físicas de los predios 412792, 412793 y 412763, evidenciándose que están bordeados por quebradas

⁶⁷ CCE, sentencia 7-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 35.

abiertas y rellenas, y taludes con pendientes aproximadas a los 70 grados que los hacen susceptibles a deslizamientos y movimientos en masa,⁶⁸ que sobre ellos se ha prohibido montar edificaciones,⁶⁹ siendo que actualmente la única infraestructura existente es una casa antigua de 142 metros cuadrados aproximadamente ubicada en el predio 412792, y que ninguno de los predios ha sido destinado a actividad económica alguna.⁷⁰ En relación a esto, el Municipio del DMQ considera que “es evidente que el 80% de la superficie tiene pendientes en laderas fuertes a moderadas y escarpadas por lo que cualquier expectativa por parte de los propietarios en trastocar el uso del suelo distinto al que está establecido en el Área de Intervención Especial y Recuperación (AIER) es inviable [...]”.⁷¹

- 92.** En adición a las características que hacen plausible la adopción de medidas y políticas tendientes a la protección de los ecosistemas, se reporta que el área donde se encuentran ubicados los predios de los accionantes son objeto de presiones generadas por la expansión no planificada de la mancha urbana de los barrios que han sido regularizados. “Esta situación a la vez ha acrecentado significativamente los riesgos a los que ellos y la población de Quito están expuestos, y ha agudizado sus condiciones de pobreza y marginación”.⁷²
- 93.** En la sentencia 68-16-IN/21, la Corte estableció que el derecho a la propiedad puede ser razonablemente limitado o condicionado por su función social y/o ambiental, a través de las competencias conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, ya sea a través de la expropiación de bienes o la regulación del uso y ocupación del suelo, y, en el caso, se ha evidenciado que la zonificación de protección ecológica y la creación del AIER Pichincha-Atacazo y del parque Atucucho imponen límites a las actividades económicas que los dueños de los predios pueden realizar en

⁶⁸ MDMQ, Plan preliminar especial del parque metropolitano Atucucho, remitido por la jueza de ejecución el 03 de mayo de 2021.

⁶⁹ Ordenanza Metropolitana PMDOT-PUGS 003-2024, art. 121.- La implantación e intervención en el uso de protección ecológica cumplirá con las siguientes condiciones: [...] e) No se podrá edificar y habilitar el suelo en zonas de afectaciones y protecciones especiales, franjas de protección de quebradas, de talud y cuerpos de agua; y zonas con inclinación natural superior al 36%; f) No se permite la edificación en Protección Ecológica con código de edificabilidad PQ.

⁷⁰ MDMQ, Informe de regulación metropolitana del predio 412792; comparecencia del abogado Marcelo Dávila en representación de los accionantes, quien señaló que actualmente los predios no han sido destinados aun a ningún fin económico.

⁷¹ MDMQ, Plan preliminar especial del parque metropolitano Atucucho, remitido por la jueza de ejecución el 03 de mayo de 2021. En este informe técnico se identifica que en toda la extensión del parque Atucucho predominan las áreas de pastizales y cultivos estacionales, bosquetes de eucalipto y relictos de vegetación arbustiva nativa, asociados a los cauces de quebradillas que corren hacia el norte, como parte de la quebrada Calicanto-Rumiurco, así como al sur, como parte de la quebrada Atucucho, y afirma que “esta vegetación es importante a la hora de activar procesos de restauración ecológica en los diferentes sectores del área analizada”

⁷² MDMQ, Plan preliminar especial del parque metropolitano Atucucho, remitido por la jueza de ejecución el 03 de mayo de 2021.

ellos, en función del cumplimiento de los derechos y fines constitucionales expuestos en los párrafos 84 y 85 *supra*.

- 94.** Con base en lo expuesto, se puede concluir que las limitaciones a los atributos de uso y goce de los predios de los accionantes derivadas de la zonificación de protección ecológica, la constitución del AIER Pichincha-Atacazo y del parque Atucucho son idóneas para cumplir con los fines constitucionalmente válidos, ya que garantizan la preservación de espacios que poseen elementos naturales con valor ambiental y paisajístico, con riesgo de ser afectados por amenazas naturales o actividades antrópicas, y con características que imposibilitan darle otro uso distinto que la protección ecológica.

c) Necesidad

- 95.** Para determinar la necesidad de la limitación al derecho a la propiedad, esta Corte ha referido que se debe verificar que la medida adoptada sea la menos restrictiva para el ejercicio del derecho, y que siga siendo igualmente idónea para alcanzar el fin constitucionalmente válido.⁷³
- 96.** En virtud de la información descrita en los párrafos previos, se puede observar que la limitación a la propiedad de los predios de los accionantes es una medida necesaria para la protección de los suelos que conforman el parque Atucucho y el AIER Pichincha-Atacazo, y que no existe otra menos gravosa que impida la realización de actividades antrópicas que podrían provocar daños ambientales, o poner en riesgo el derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado y la provisión de servicios ambientales al DMQ, dentro de los límites del parque Atucucho.

d) Proporcionalidad estricta

- 97.** La Corte ha señalado que la proporcionalidad propiamente dicha “[...] aprecia los derechos de unos titulares con otros titulares, cuyo ejercicio entra en colisión, tensión o podría provocar una restricción. Para que una restricción de derechos sea legítima, la realización de otros derechos debe ser mayor o al menos equivalente. Se trata de una comparación entre la realización de un derecho con la afectación de otro derecho”.⁷⁴
- 98.** El caso presenta una tensión entre el derecho a la propiedad de los accionantes, los derechos humanos ambientales y de la naturaleza, y los objetivos ecológicos constitucionales que se han referido en los párrafos 84 y 85 *supra*, declarados de interés público.

⁷³ CCE, sentencia 025-16-SIN-CC, caso 00047-14-IN, 6 de abril de 2016, pág. 12.

⁷⁴ CCE, sentencia 11-18-CN/19, 12 de junio de 2019, párr. 118.

- 99.** Las ordenanzas que crearon el AIER Pichincha-Atacazo y el parque Atucucho previeron que los territorios que los conforman estén asignados al uso de suelo de protección ecológica por sus características ecológicas, ambientales, morfológicas y la presencia de accidentes geográficos que los tornan susceptibles de riesgos provocados por la presión causada por los asentamientos poblacionales. Según se reporta en los informes de regulación metropolitana de los tres predios de propiedad de los accionantes, su uso principal es la protección ecológica y la protección de quebradas, que es compatible con actividades científicas, recreativas, turísticas y ecológicas, viveros, áreas abiertas recreativas, pesca recreativa y productiva, forestación, reforestación, y en el informe técnico IT-SHOT-DMOT-2024-0196 de 03 de septiembre de 2024 se identifican las actividades complementarias y restringidas compatibles con los predios 412792, 412793 y 412763.⁷⁵
- 100.** La Resolución ADMQ 022-2024 de 06 de junio de 2024 que contiene el catálogo de la clasificación industrial internacional uniforme (CIU) del DMQ evidencia que los accionantes pueden realizar más de un centenar de actividades económicas complementarias y restringidas en sus predios, entre otras, y de forma enunciativa y no taxativa: comercialización de productos al por menor, alojamiento en haciendas ecoturísticas, lodges, refugios, camping ecoturístico, alquiler de caballos de montar, jardines botánicos, instalaciones para actividades deportivas al aire libre, estaciones científicas, cenizarios con o sin salas de velación, incineración de animales, estación de base de telecomunicaciones, cultivos.⁷⁶
- 101.** De otra parte, entre los usos prohibidos para este tipo de suelos se tiene: clubes nocturnos, cines, iglesias, coliseos, balnearios, instituciones educativas primaria y secundaria, moteles, talleres artesanales, gallerías, centros deportivos públicos y privados, centros de protección de menores, fábricas de productos comestibles, químicos e industriales, actividades de sacrificio y faenamiento animal, producción de pieles finas como parte de la explotación pecuaria, explotación de maderables, entre otros tantos.
- 102.** Con base a lo expuesto, se advierte que las limitaciones a los atributos de uso y goce de los predios de propiedad de los accionantes producidas por efecto de la zonificación de protección ecológica que rige en el parque Atucucho y al AIER Pichincha-Atacazo, donde geográficamente se ubican, no es una restricción desmedida, sino que es

⁷⁵ Ordenanza PMDOT-PUGS 003-2024, art. 83. El uso complementario es aquel que contribuye al adecuado funcionamiento del uso principal y que contiene las actividades permitidas en aquellas áreas que se señale de forma específica; y el uso restringido es aquel que contiene las actividades que no son requeridas para el adecuado funcionamiento del uso principal, pero que se permite bajo determinadas condiciones, previstas en la misma ordenanza.

⁷⁶ Ordenanza Municipal PMDOT-PUGS 003-2024, cuadro de compatibilidad del uso de suelo, actividades complementarias; Resolución ADMQ 022-2024, anexos 1 y 2.

proporcional con la función social y ambiental que reviste a estos territorios, y para el cumplimiento de los fines constitucionalmente válidos que se han precisado en los párrafos 84 y 85 *supra*. Además, es la menos gravosa si se considera que las mayores restricciones que pesan sobre los predios no son efecto de la zonificación en sí misma, sino de sus características físicas y morfológicas, y su cercanía a accidentes geográficos que imposibilitan la dedicación del suelo a actividades que no sean sustentables. Por lo tanto, la Corte concluye que la limitación del uso y goce de los predios de los accionantes por efecto de la zonificación de protección ecológica, y la creación del AIER Pichincha-Atacazo y del parque Atucucho, es compatible con la Constitución y no vulnera el derecho a la propiedad.

B) La creación del parque Atucucho como causa de expropiación

103. Los accionantes adujeron que su derecho a la propiedad se vio menoscabado porque la creación del parque Atucucho sobre sus predios tuvo como efecto que estos dejen de ser propiedad privada y se inserten al dominio público, y que la falta de existencia de planes de manejo del parque les genera incertidumbre respecto a los usos que el Municipio del DMQ podría darles.

104. Como se ha señalado en el párrafo 75 de esta sentencia, el ordenamiento territorial es dinámico, en cuanto organiza los suelos y actividades que se pueden o no realizar en ellos, y la propiedad privada aparece como una variable que el Municipio del DMQ debe considerar para la planeación del territorio del cantón. Asimismo, se ha señalado que las limitaciones o restricciones impuestas por la zonificación del suelo es una carga a la que están sometidos los habitantes del DMQ, en el marco de la función pública del urbanismo.

105. No obstante, en varios fallos expedidos por la Corte se ha identificado actuaciones administrativas que configuran una confiscación que obliga a los entes estatales a expropiar los predios afectados, en tanto han transgredido el derecho constitucional a la propiedad, verificándose la vulneración del derecho: cuando se arruina físicamente un inmueble de propiedad privada por efecto de una obra pública,⁷⁷ la expropiación indirecta por ausencia de una transferencia formal del dominio,⁷⁸ o la construcción de obra pública sobre predios de propiedad privada sin previa declaratoria de utilidad pública.⁷⁹ El denominador común de los escenarios descritos es la realización de una acción ilegítima por parte de un ente público que irrumpe el derecho a la propiedad.

106. En atención al cargo presentado por los accionantes, corresponde analizar si la creación del parque Atucucho constituye una confiscación, conforme a los criterios

⁷⁷ CCE, sentencia 146-14-SEP-CC, caso 1773-11-EP, 1 de octubre del 2014.

⁷⁸ CCE, sentencia 211-18-SEP-CC, caso 2290-16-EP, 13 de junio del 2018.

⁷⁹ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019; sentencia 2737-19-EP/24, 07 de marzo de 2024.

establecidos por la Corte, o si se trata de un nuevo caso de confiscación debido a la privación de la propiedad de los accionantes sobre los predios 411792, 412793 y 412763, originado por la creación del parque Atucucho. De verificarse esta acción, el Municipio del DMQ debería proceder con la expropiación de dichos predios.

107. Para el efecto, es necesario examinar la naturaleza jurídica y el alcance de la medida de expropiación. Esta figura se encuentra contemplada en los artículos 323 y 376 de la Constitución, en los siguientes términos:

Art. 323.- Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o 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.

Art. 376.- Para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley. Se prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado.

108. La Corte ha señalado que la declaratoria de utilidad pública y posterior expropiación es una forma constitucional de limitar el derecho a la propiedad,⁸⁰ que tiene carácter excepcional,⁸¹ y que debe estar justificada en razones de utilidad pública o interés social y nacional.⁸² Lo expuesto da cuenta que la expropiación es, de una parte, una potestad reglada de la administración pública precedida por la declaratoria de utilidad pública, al amparo de un fin público y válido que encuentra sustento en el objeto que persiga;⁸³ y, de otra parte, es una afectación al derecho a la propiedad y no un derecho en sí mismo, cuya contraprestación es el pago del justo precio.

⁸⁰ CCE, sentencia 14-14-IN/21, 07 de julio de 2021, párr. 34; sentencia 146-14-SEP-CC, caso 1773-1-EP, pág. 27.

⁸¹ La figura jurídica de la expropiación de bienes de propiedad privada aparece en el derecho administrativo como una forma de extinguir el dominio de aquellos bienes sobre los que recae el interés público de la colectividad, con una magnitud tal que hace imposible su coexistencia con el derecho de los titulares de dichos bienes, es decir, la utilidad pública o el interés social que se erige sobre el bien no se consolida con limitaciones a su uso o goce, sino que amerita su inserción al dominio público.

⁸² El artículo 446 del COOTAD reproduce las disposiciones constitucionales y establece que:

Art. 446.- Expropiación.- Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, propiciar programas de urbanización y de vivienda de interés social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, los gobiernos regionales, provinciales, metropolitanos y municipales, por razones de utilidad pública o interés social, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y el pago de conformidad con la ley. Se prohíbe todo tipo de confiscación.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (“**LOSNCP**”) dedica la sección III del capítulo V del título III a la expropiación, que, en lo general, es coincidente con los preceptos constitucionales citados.

⁸³ LOSNCP, Art. 58.7. El término “declaratoria” implica una actuación administrativa que deriva de un procedimiento administrativo previo, tendiente a demostrar las causas por las que el Estado interviene en el derecho a la propiedad de los titulares de los bienes que se pretenden expropiar. En este sentido, la

- 109.**Respecto al alcance de la expropiación, los artículos 323 y 376 de la CRE previenen que la justificación del fin que se dará a la propiedad debe basarse en la utilidad pública o el interés social. En correlación con los preceptos constitucionales, el artículo 447 del COOTAD prescribe que los gobiernos autónomos descentralizados municipales podrán declarar de utilidad pública con fines de expropiación un predio de propiedad privada, previa justificación del fin que se dará a la propiedad, que debe ser en apego a la normativa legal; sin estos presupuestos no es factible desde ningún punto de vista iniciar un procedimiento expropiatorio.
- 110.**En el acápite quinto de esta sentencia se identificó que el parque Atucucho es uno de los seis parques metropolitanos delimitados dentro del AIER Pichincha-Atacazo que forman parte del Subsistema metropolitano de áreas naturales protegidas del DMQ, conforme lo determinado por la normativa constitucional y legal vigente,⁸⁴ cuya gestión del suelo está regida por las regulaciones y usos correspondientes a este tipo de áreas.⁸⁵ Por previsión normativa, su zonificación es de protección ecológica, la que se extiende a los predios de los accionantes por su ubicación geográfica.
- 111.**Esta caracterización pone en evidencia que no todos los parques metropolitanos son áreas protegidas, sino únicamente los que se ubiquen geográficamente dentro de una de aquellas, como es el caso del parque Atucucho, que al ser un AIER bien puede constituirse sobre bienes de titularidad diferenciada pública, privada o comunitaria, conforme constaba en el artículo 15 de la Ordenanza 446, y actualmente en el artículo 12 de la Ordenanza APA 002-2023, que en la parte pertinente señala: “La propiedad de los predios que forman parte del AIER Pichincha-Atacazo no se afectan a través de la presente ordenanza, sin perjuicio de las atribuciones de expropiación que tiene el GAD del Distrito Metropolitano, en el marco de la normativa legal aplicable”.

discrecionalidad que reviste a dicha declaratoria obliga a las instituciones estatales a observar los derechos, el deber de motivación y la debida razonabilidad conforme al artículo 18 del Código Orgánico Administrativo (“COA”), y no podrá perseguir otros fines públicos o privados distintos de los que justifican el acto, su causa y objeto, conforme al artículo 10 del Reglamento para el control de la discrecionalidad de los actos de la administración pública (“RPCDAAP”), salvo cuando la institución pública expropiante le haya dado al bien un nuevo destino afín a la finalidad de utilidad pública o de interés social, y así haya sido declarado previamente, antes de que se cumpla el tiempo previsto para que opere una reversión.

⁸⁴ CRE, Art. 405.- El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y su rectoría y regulación será ejercida por el Estado [...]. Además, 1. El anexo 2 de la categorización del sistema de espacio público y del contenido del instrumento de gestión y regulación del DMQ distingue varios tipos de parques, siendo relevantes para este análisis los parques metropolitanos ecológicos ubicados dentro de áreas de protección ecológica, con vocación de conservación y recuperación de espacios naturales; y los parques ciudad que se encuentran ubicados dentro de zonas urbanas, con vocación a la recreación.

⁸⁵ Código Orgánico del Ambiente, art. 44.

- 112.** De la información que han proporcionado las partes y que ha sido analizada, se identifica que las limitaciones que recaen sobre los predios de los accionantes a los atributos del uso y goce de la propiedad son efecto de la zonificación de protección ecológica que les reviste, y de los accidentes geográficos que presentan, más no de la creación del AIER Pichincha-Atacazo o del parque Atucucho. Asimismo, las partes han corroborado que el Municipio del DMQ no ha intervenido los predios, es decir, no existe ningún acto o infraestructura realizados por el cabildo que haya interferido o aquejado la propiedad de los accionantes.
- 113.** Conforme se expuso en el párrafo 77 *supra*, el parque Atucucho es una estrategia para detener y controlar el crecimiento urbano en las laderas del Pichincha-Atacazo, además de constituir un resguardo territorial para la protección del ecosistema, y que sus usos se encuentran regulados por el PMDOT-PUGS del 2024, y antes por el PUOS. Se advierte, entonces, que el parque constituye más bien un mecanismo que refuerza la tutela jurídica del territorio que lo conforma, para la conservación de la biodiversidad de la zona y la mitigación de las afectaciones y presiones causadas por las actividades antrópicas y los asentamientos poblaciones no planificados, como se desprende del artículo 10 de la Ordenanza APA 002-2023 que establece los objetivos del sistema de parque metropolitanos Pichincha-Atacazo, denotando la importancia del territorio en donde se encuentran implantados los predios de los accionantes para la consecución de los derechos de la naturaleza, el derecho a vivir en un ambiente sano de los habitantes de la ciudad de Quito, y la gestión de riesgos.
- 114.** En el caso concreto de los predios 412792, 412793 y 412763, no se avizora que el Municipio del DMQ haya incurrido en alguno de los escenarios de confiscación similar a los descritos en el párrafo 108, ni que haya incurrido en acciones que configuren la privación de los bienes, pues como se ha visto, la limitación al uso y goce de los predios es el mecanismo adoptado para precautelar los fines constitucionales que les revisten, y no existe ninguna intervención del Municipio del DMQ sobre estos.
- 115.** Por lo expuesto, la Corte observa que la creación del parque Atucucho como parque de conservación,⁸⁶ regido por la normativa que regula a las áreas protegidas municipales, no configura un cambio en la titularidad de los predios de los accionantes y tampoco es una intromisión inconstitucional al derecho a la propiedad que afecte su justo título, o los excluya del comercio, y que obligue al Municipio del DMQ a iniciar

⁸⁶ Una diferencia entre los parques ciudad y los de conservación está en la titularidad del suelo donde se implantan. Los primeros son privativamente bienes de dominio público, como es el caso de los parques ubicados dentro de las zonas urbanas con fines recreativos (por ejemplo: La Carolina, El Ejido o La Alameda) o las áreas verdes ubicadas dentro de urbanizaciones privadas que son administradas por particulares, pero de dominio público, en tanto que el suelo donde se asientan los parques de conservación, vistos como áreas protegidas, pueden ser de dominio público, privado o comunitario, en los que sus propietarios se integran a la gestión de dicha área, sin que ello implique un desconocimiento de los atributos de uso, goce y disposición que tienen sobre los bienes.

un procedimiento expropiatorio, de tal forma que los accionantes están habilitados a disponer de sus bienes y darles el uso permitido por la zonificación que los regenta, considerando la morfología de los suelos.

116. Sin embargo, en caso de que a futuro el Municipio del DMQ identifique alguna razón de interés público sobre estos predios, estaría obligado a sustanciar el procedimiento expropiatorio, pues la expropiación procede en el escenario en que un municipio haya declarado la utilidad pública de determinados predios, o, si de facto, el municipio incurre en acciones que anulen el ejercicio del derecho a la propiedad de forma ilegítima o desproporcionada, o que evidencien la voluntad administrativa de despojar de los bienes a sus titulares, conforme lo ha dicho la Corte en la sentencia 2737-19-EP/24.

117. En lo que atañe a la alegada incertidumbre causada a los accionantes por la inexistencia de los planes de manejo del parque Atucucho, que fue la razón por la que los jueces de la Corte Provincial declararon la vulneración del derecho a la propiedad en la acción de protección, es menester remitirnos al análisis realizado en la sentencia revisada.

118. En el acápite 3.2. de la sentencia emitida por la Corte Provincial, se transcribe una parte del auto de aclaración y ampliación que dictó la jueza de primera instancia en la que señaló que:

He sido clara y enfática, y esta línea argumentativa ha sido concordante con la parte accionante, no se invoca una inconstitucionalidad de la Ordenanza, pues esta juzgadora no tiene competencia para ese tipo de análisis [...] Tomando en cuenta que la parte accionante, solicitó mediante vía de acción constitucional de Protección, se disponga la expropiación de los predios 412792,412793,412763, y de hechos probados, no son predios que tienen una ocupación del suelo por parte del Municipio, pues ha quedado determinado que estas áreas no han sufrido ocupación del suelo, que hiciera pensar una confiscación, hecho que no ha sucedido en el caso [...] Es en este sentido que esta juzgadora, en aplicación del Principio Iura Nova curia, si bien no existe ocupación del suelo en la propiedad privada de los accionantes, si encuentran una limitación en su derecho al dominio más allá de la razonable, proporcional y lógica, pues sus áreas se encuentran en un sistema de Parques, que de acuerdo a la iniciativa de la I. Municipalidad podría ser destinadas para algún fin, por lo que les asiste el derecho a la parte accionante conocer cuáles son los planes parciales y planes especiales y si propiedad ser verán dentro de estos planes y en qué medida se verían afectados o en qué medida podrían convenir con el Municipio en actividades permitidas, esta ambivalencia indeterminada en tiempo es la que puede provocar la violación a su derecho a la propiedad, por lo que esta juzgadora establece un tiempo perentorio para que se empiece a dar cumplimiento a las transitorias que rezan en la ordenanza.

119. En el acápite sexto correspondiente al análisis del caso, la Corte Provincial hace una distinción entre limitación y privación del derecho a la propiedad, afirmando que: “el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito [...] al establecer un área de parque en un bien de dominio privado, es evidente que afectó al derecho de dominio limitándolo

aun cuando no le haya privado de su ocupación y/o uso y del dominio mismo o nuda propiedad”.

120. Dentro del mismo acápite, la Corte Provincial hace referencia a la disposición transitoria de la Ordenanza 446 que ordena que en el plazo máximo de veinte y cuatro meses desde su sanción se emitan el plan parcial y los planes especiales que contendrán una estrategia de gestión territorial de cada uno de los componentes del sistema de parques, y señala que el Municipio del DMQ

[...] mantiene pese al tiempo transcurrido sin definición e irresoluto el tema, y si bien no supone la utilización de terrenos que forma parte del patrimonio de los ciudadanos, es evidente que lo limita, como bien ha apreciado la jueza de instancia, al declarar en la especie, es evidente una limitación al derecho de dominio, aun cuando su conclusión es errada a criterio de este Tribunal, toda vez que si existe una limitación, resulta inconcebible se hable que no se afectó al derecho de la propiedad, pretendiendo y debiendo concluirse que bajo dicho concepto solo en caso de privación del dominio existiría la afectación al derecho constitucional, cuando más bien y acorde a lo que venimos analizando, la limitación reconocida por la jueza de instancia, y aceptado por las partes, esto es legitimados activos y pasivos, es igualmente una forma de afectación al derecho de la propiedad.

121. Finalmente concluye que “[c]aracterizado así el derecho a la propiedad, en el presente caso, conforme lo anteriormente expuesto, se advierte que se ha vulnerado el derecho constitucional a la propiedad y acepta parcialmente el recurso de apelación interpuesto por los legitimados activos (accionantes)”.

122. La Corte observa que el razonamiento de los jueces de la Corte Provincial omite dos cuestiones relevantes: (i) que los planes especiales son instrumentos de planificación territorial que se aplican a zonas específicas, ya sea por su valor ambiental, cultural, arqueológico, entre otros aspectos, que modifican los usos del suelo del cantón previsto en el plan general de ordenamiento territorial para crear unos acordes a sus condiciones particulares, y crear estrategias que les permitan cumplir sus objetivos.⁸⁷ En tanto estos planes no existan, estas zonas específicas siguen reguladas por el planeamiento general; y (ii) que el parque Atucucho está ubicado dentro del AIER Pichincha-Atacazo, que es un área protegida, lo que implica que puede constituirse sobre propiedad pública, privada o comunitaria.

123. En consecuencia, si bien la primera disposición transitoria de la Ordenanza 446 previó que en el plazo de 24 meses desde su sanción, la EPMAPS, en coordinación con la Secretaría de Ambiente, desarrollarían el plan parcial y los planes especiales para la regulación del uso y ocupación del suelo en el AIER Pichincha-Atacazo y el sistema

⁸⁷ A manera de ejemplo, véase la Ordenanza 41 del 2009 que aprobó el Plan Especial del Barrio Quito Tenis, que modificó la Ordenanza de zonificación 031 que contiene el Plan de uso y ocupación del suelo (actualmente derogada).

de parques, entre estos el parque Atucucho, y que estos no fueron desarrollados por el Municipio del DMQ dentro del plazo previsto en la referida ordenanza, la regulación del uso del suelo de los predios de los accionantes siempre estuvo supeditada al PMOT, al PUOS mientras estuvo vigente, y al PUGS en la actualidad. Por ello, la alegada vulneración al derecho a la propiedad de los accionantes por la incertidumbre sobre los usos del parque Atucucho es infundada.

124. En conclusión, resulta manifiestamente improcedente declarar una vulneración del derecho a la propiedad, cuando el accionante pretende a través de la acción de protección instar a un municipio a iniciar un proceso de expropiación en un caso en el que no se configura una violación al derecho constitucional a la propiedad

8.2 El Municipio del DMQ, ¿vulneró el derecho constitucional a la igualdad y no discriminación de los accionantes al no haber expropiado los predios de su titularidad, ubicados dentro del área de intervención especial y recuperación AIER Pichincha-Atacazo y del parque Atucucho, como lo hizo con los titulares de otro predio ubicado en la misma zona?

125. En esta sección, la Corte sostendrá que no se ofende la igualdad constitucional cuando la petición de los accionantes se encamina a exigir al Municipio del DMQ que se les aplique el mismo gravamen al derecho a la propiedad que el que les fue impuesto a los propietarios de otro predio, por lo que no se configura un escenario constitucional en el que la Corte considere procedente el examen del cargo de igualdad, al identificar que la negativa del Municipio del DMQ a expropiar un bien, no puede ser visto como una medida discriminatoria en contra de los accionantes. Asimismo, se sostendrá que no se vulnera el derecho a la igualdad cuando el Municipio del DMQ decide no expropiar un bien de propiedad sobre el cual no existen razones de utilidad pública, conforme lo prescribe el artículo 323 de la Constitución.

126. Los accionantes acusan una vulneración a su derecho a la igualdad y no discriminación porque no se les expropió sus bienes como sí ocurrió con el predio 3530883 de propiedad de los herederos de Rafael Arturo López Enríquez, que se encuentra ubicado dentro del parque Atucucho. El Municipio del DMQ, por su parte, indica que el referido predio fue expropiado para instalar una planta de tratamiento de agua, y que no ha procedido de forma similar sobre los predios de los accionantes porque no existe una justificación técnica ni una necesidad pública que amerite la declaratoria pública con fines expropiatorios, por lo que no ha incurrido en un trato discriminatorio.

127. La Constitución, en su artículo 11, numeral 2, reconoce el derecho a la igualdad y no discriminación como un principio para el ejercicio de los derechos, en los siguientes términos: “[t]odas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes

y oportunidades”. Además, el numeral 4 del artículo 66 de la Constitución, consagra el derecho “a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”, como parte de los derechos de libertad. Al respecto, la Corte ha determinado que para la configuración de un tratamiento discriminatorio se debe verificar tres elementos: (i) la comparabilidad entre los destinatarios de un acto o conducta específica, (ii) la constatación de un trato diferenciado por una de las categorías enunciadas de forma ejemplificativa en el artículo 11.2 de la CRE; y, (iii) la verificación del resultado por el trato diferenciado, que puede ser una diferencia justificada o una diferencia que discrimina.⁸⁸ Adicionalmente, esta Corte ha indicado que la diferencia justificada se presenta, en principio, cuando se promueve derechos, mientras que la diferencia discriminatoria se presenta cuando se tiene como resultado el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.⁸⁹

128.En los párrafos 107 a 109 *supra* se han precisado varias consideraciones sobre la expropiación, siendo relevante aquella que refiere que un procedimiento expropiatorio debe estar precedido de la existencia y declaración de razones de utilidad pública o interés social o nacional, que, en el caso, no se verifican, conforme señaló el Municipio del DMQ tanto en el oficio de 30 de enero de 2019, como en la audiencia llevada a cabo el 13 de mayo de 2021.

129.Con estas consideraciones, y retomando el cargo expuesto en el párrafo 23 *supra*, la solicitud que los accionantes hicieron al Municipio del DMQ para que sus predios les sean expropiados constituye una petición para que se *concreten afectaciones a su derecho a la propiedad*, aduciendo que, tiempo antes, el Municipio del DMQ procedió con la expropiación del predio 3530883 de propiedad de los herederos de Rafael Arturo López Enríquez, que también se encuentra ubicado dentro del parque Atucucho.

130.En el párrafo 29 de esta sentencia se ha señalado que son 1948 los predios de propiedad privada que se encuentran ubicados dentro del AIER Pichincha-Atacazo, al igual que el predio 3530883 que fue expropiado, conforme lo expusieron los defensores técnicos del Municipio del DMQ, sin embargo, este último se diferencia de los otros predios, y de los de propiedad de los accionantes, porque sobre este habría pesado una razón de utilidad pública que justificó la expropiación, en los términos dispuestos por el art. 323 de la Constitución.

131.Se entiende entonces que el cargo planteado por los accionantes en relación con una presunta vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación, no se refiere, en el

⁸⁸ CCE, dictamen 1-18-RC/10, 28 de mayo de 2019, párr. 31; sentencia 6-17-CN/19, 18 de junio de 2019, párr. 18; sentencia 159-11-JH/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 75; sentencia 791-21-JP, 14 de diciembre de 2022, párr. 55.

⁸⁹ CCE, sentencia 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019, párr. 31.

fondo, a un trato discriminatorio hacia los accionantes, sino a la exigencia de que su derecho a la propiedad se vea menoscabado de manera similar a lo ocurrido con los herederos de Rafael Arturo López Enríquez.

- 132.** Ahondando sobre este punto, la Corte ha sostenido reiteradamente que un trato diferente es justificado cuando es objetivo y razonable, y es discriminatorio cuando anula o disminuye el contenido de los derechos sin cumplir con los estándares de proporcionalidad.⁹⁰ En el caso se observa que el presunto trato diferenciado que acusan los accionantes, fue la negativa del Municipio del DMQ a restringir su derecho a la propiedad. En este sentido, resulta evidente que los accionantes están tergiversando el derecho a la igualdad para conseguir que el Estado actúe en desmedro de su derecho, aduciendo que eso ya ha ocurrido en un caso anterior de expropiación, lo que deriva en que la aplicación del test de igualdad sea inoficiosa para tal fin.
- 133.** De otra parte, y sin justificar la invocación del derecho a la igualdad para perseguir una afectación que se ha impuesto a otros, los hechos del caso dan cuenta que sobre el bien expropiado a los herederos de Rafael Arturo López Enríquez pesaban razones de utilidad pública que habrían justificado la afectación, de conformidad con el artículo 323 de la Constitución, en tanto que en el oficio 0000175 de 30 de enero de 2019, el administrador general del Municipio de Quito sustentó su negativa en la ausencia de razones de utilidad pública.
- 134.** Deviene entonces, que el trato diferenciado se justifica en las razones de utilidad pública o interés social y nacional que pesan sobre el predio que sí fue expropiado, y que actúan como un disparador de la competencia municipal para iniciar el procedimiento expropiatorio, en los términos descritos en los párrafos 107 a 109 *supra*.
- 135.** Con base en lo expuesto, la Corte estima que el derecho a la igualdad pretende la protección jurídica frente a tratos diferenciados que suponen un menoscabo a un derecho constitucional en relación a otros sujetos comparables, o el desequilibrio de las cargas comunes y generales impuestas por la normativa,⁹¹ pero sería improcedente su invocación para perseguir la limitación de derechos. En dicho escenario no es plausible recurrir a las garantías jurisdiccionales.
- 136.** Por lo expuesto, la Corte desestima que el Municipio haya vulnerado el derecho a la igualdad y no discriminación, en los términos invocados por los accionantes.

⁹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 48-16-IN/21, 09 de junio de 2021, párr. 21; sentencia 14-21-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 32.

⁹¹ Véase el artículo 5.7 de la LOOTUS.

9. Resolución del caso materia de revisión

137.En el presente caso, los accionantes alegaron en su demanda de acción de protección la presunta vulneración de sus derechos constitucionales a la propiedad, igualdad y petición, por cuanto (i) en el año 2013 el Municipio del DMQ creó un parque metropolitano sobre los predios 412792, 412793 y 412763 de su propiedad, que a su juicio convirtió bienes privados en bienes de uso público, a través de la Ordenanza 446, (ii) el Municipio de DMQ negó su solicitud de expropiación de los predios, aun cuando si expropió el predio número 3530883 de propiedad de los herederos de Rafael Arturo López Enríquez, existiendo un trato diferente, y (iii) la respuesta negativa que recibieron del Municipio del DMQ adolece de nulidad porque fue emitida extemporáneamente. Su pretensión fue que se acepte la acción de protección y que se declare la violación de sus derechos constitucionales a la propiedad, petición e igualdad; como medida de reparación solicitaron que se disponga al alcalde del Municipio del DMQ el inicio del procedimiento de declaratoria de utilidad pública con fines de expropiación e indemnización de los predios 412792, 412793 y 412763.

138.Conforme lo ha señalado la Corte en casos previos, la vía constitucional no puede ser utilizada para conocer asuntos meramente patrimoniales que tienen una vía procesal ordinaria para su reclamación. En el caso que se analiza, los accionantes solicitaron a los jueces constitucionales que ordenen al Municipio de Quito declarar que ha operado un cambio de titularidad de un bien con base en la creación del parque Atucucho, que derive en el inicio de un procedimiento expropiatorio. Con ello la acción de protección no solo tenía un fin patrimonial, sino que alteró gravemente la competencia municipal para determinar las razones de utilidad pública que anteceden a un procedimiento expropiatorio, y la regulación del uso y ocupación del suelo. En cuanto a su derecho a la propiedad (inicio del procedimiento expropiatorio), el asunto procura una reparación económica (pago del justo precio), lo cual ya había sido negado por el cabildo porque no existían los requisitos para declarar el gravamen que justifique una expropiación. Claramente, el cambio de titularidad para crear una expropiación en este caso es un artilugio que no corresponde a la esfera constitucional del derecho a la propiedad, pues se discute un asunto de naturaleza netamente administrativa y de orden patrimonial, que, de corresponder, debe ser resuelta sobre la base de las reglas que regulan la justicia ordinaria contencioso administrativa. De lo contrario, se inobservaría manifiestamente las causales de improcedencia establecidas en el artículo 42 numerales 4 y 5 de la LOGJCC.

139.Con base en el análisis que precede, este Organismo resuelve revocar la sentencia de mayoría dictada el 22 de noviembre de 2019 por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha, y declara que el Municipio del DMQ no vulneró el derecho a la propiedad de los accionantes, en tanto la zonificación de los predios impuesta al amparo de la competencia municipal para planificar y gestionar el uso del

suelo, y la creación del parque Atucucho, configura límites razonables a la propiedad, previendo la habilitación para el desarrollo de actividades productivas afines al objetivo de conservación del patrimonio natural del DMQ, concomitante a la responsabilidad por parte del Municipio de prevenir y dar el tratamiento necesario al parque y las laderas del Pichincha para evitar desastres naturales, en la misma medida que se garantizan los derechos ambientales de los habitantes de Quito y la preservación de los ecosistemas reconocidos en los artículos 14 y 71 de la Constitución; asimismo, la creación del parque Atucucho a través de la Ordenanza Metropolitana 446, no cambió el régimen de titularidad de los predios 412792, 412793 y 412763 de propiedad de los accionantes, ubicados al interior de dicho parque, por tratarse de un parque de conservación regido por las reglas de las áreas protegidas metropolitanas, en el que pueden converger predios de propiedad pública, privada o comunitaria.

140. La Corte no verifica que la solicitud presentada por Elena Susana Granda Garcés y Juan Fernando Molina Granda, en calidad de apoderado de Camberley Development Limited, al Municipio del DMQ para que se les expropie sus predios ubicados dentro del parque Atucucho, sea causa suficiente para que el ente municipal proceda conforme a la pretensión de los accionantes; y tampoco se constata la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación de los accionantes cuando su pretensión es que el Municipio de Quito les genere una afectación a su derecho a la propiedad, por cuanto se habría generado un gravamen similar al predio de otros ciudadanos, ya que la expropiación es una potestad pública que constituye límites constitucionales al derecho a la propiedad, que requiere la declaración de utilidad pública por razones de interés social que justifiquen la extinción del dominio de aquellos, conforme lo previsto en los artículos 323 y 376 de la Constitución, lo que no ha ocurrido en el presente caso.

10. Decisión

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

- 1. Dejar sin efecto** la sentencia dictada el 22 de noviembre de 2019 por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha dentro de la acción de protección signada con el número 17574-2019-00106, y desestimar la acción de protección presentada por Elena Susana Granda Garcés y Juan Fernando Molina Granda, en calidad de apoderado general de la compañía Camberley Development Limited en contra del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- 2. Ordenar** al Consejo de la Judicatura que, en el término máximo de 15 días contados a partir de la notificación de esta sentencia, difunda el presente fallo a

través de su página web institucional por el término de 15 días. El cumplimiento de esta disposición deberá ser informado a la Corte en el término de 10 días contados desde el fenecimiento del término para la ejecución de la medida.

3. **Ordenar** al Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador — CONGOPE—, la Asociación de Municipalidades del Ecuador —AME— y al Consejo Nacional De Gobiernos Parroquiales Rurales Del Ecuador — CONAGOPARE— que difundan esta 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 30 días contados a partir de la notificación de la sentencia.
4. Notifíquese, publíquese 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 seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, tres votos salvados de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 06 de febrero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 522-20-JP/25

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presento mi voto concurrente respecto de la decisión adoptada por mayoría en sentencia 522-20-JP/25, aprobada en la sesión de Pleno de 6 de febrero de 2025
2. En el marco de la facultad prevista en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución, esta Magistratura emitió la sentencia 522-20-JP/25.¹ En la acción de protección de origen, Elena Granda Garcés y Juan Molina Granda, por sus propios y personales derechos, (en conjunto, “**accionantes**”) demandaron al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (“**Municipio DMQ**”) y a la Procuraduría General del Estado. Consideraron que el oficio de 30 de enero de 2019, emitido por el administrador general del Municipio del DMQ que negó la solicitud de expropiación de sus predios en el marco de la creación del parque Atucucho, vulneró sus derechos constitucionales a la propiedad, a la igualdad y no discriminación y de petición. Este antecedente se suscitó en el marco de la constitución del sistema de parques metropolitanos dentro del área natural de intervención especial y recuperación – AIER – de las Laderas del Pichincha Atacazo. Dicho sistema estableció las acciones y actividades permitidas y no permitidas dentro de este espacio territorial, donde se encontraban los predios de los accionantes.
3. En el proceso de origen, la jueza de la Unidad Judicial contra la Violencia a la Mujer y la Familia Número 4 del Distrito Metropolitano de Quito “negó parcialmente” la acción de protección. A pesar de que verificó que el Municipio DMQ no vulneró los derechos constitucionales de los accionantes, advirtió una amenaza al ejercicio de su derecho a la propiedad. Por lo tanto, dispuso que el Municipio DMQ, en el plazo de 6 meses, expida los primeros planes parciales y especiales del parque Atucucho. En segunda instancia, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial aceptó parcialmente el recurso de apelación interpuesto por los legitimados activos. En consecuencia, aceptó parcialmente la acción de protección, declaró la vulneración del

¹ El artículo 436 numeral 6 de la Constitución establece que: “La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: [...] 6. Expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante en las acciones de protección, cumplimiento, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y demás procesos constitucionales, así como los casos seleccionados por la Corte para su revisión”.

derecho a la propiedad de los accionantes y ratificó la medida dispuesta por la jueza de primer nivel.

4. Concuero, de manera general, con la decisión de dejar sin efecto la sentencia adoptada por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha adoptada en la causa de origen y desestimar la acción de protección por cuanto el Municipio DMQ no vulneró los derechos constitucionales alegados. No obstante, manifiesto mi disidencia con aspectos específicos del análisis que fundamentaron la decisión de mayoría.
5. Al respecto, es preciso señalar que a lo largo de distintos votos particulares emitidos en el marco de acciones extraordinarias de protección, he sostenido consistentemente que no es posible que la Corte Constitucional, cuando resuelve esa garantía específica, determine sin más nuevos escenarios de manifiesta improcedencia o improcedencia de la acción de protección.² Desde mi punto de vista, este análisis se circunscribe a un estudio de si concurren o no los requisitos previstos por los artículos 40 y 42 de la LOGJCC, a fin de determinar si la acción de protección procede o no. En casos recientes, este Organismo ha determinado, sin entrar al mérito, nuevos escenarios de improcedencia o de manifiesta improcedencia. Considero que una decisión de esta naturaleza les corresponde a los jueces de primera y segunda instancia que conocen el fondo de la garantía de origen; o, en todo caso a este Organismo siempre que actúe como juez de instancia y realice el mérito de la causa.
6. Dado que, en la presente causa sí se analiza el fondo de la acción de protección para determinar si esta era o no manifiestamente improcedente, en ejercicio de la facultad de revisión de este Organismo, consigno un voto concurrente y no salvado. A continuación, sintetizaré los puntos de la decisión respecto de los cuales no estoy de acuerdo:
7. Al referirse **al ámbito de análisis** que se abordaría en la sentencia de mayoría, ésta determinó, con base en la sentencia 2231-22-JP/23, los aspectos que pueden ser analizados por este Organismo al emitir una sentencia de revisión.³ A continuación, estableció que, si bien en la acción de protección presentada se hizo referencia a una

² Ver, por ejemplo, los siguientes votos particulares de la suscrita jueza constitucional: voto concurrente en la sentencia 2012-22-EP/25, voto salvado en la sentencia 1692-21-EP/24, voto concurrente de la sentencia 2539-18-EP/24.

³ Sobre la base de la sentencia 2231-22-JP/23, la decisión de mayoría determinó que la Corte Constitucional puede analizar: (1) el fondo del proceso de origen, con miras a reparar daños causados por vulneraciones de derechos constitucionales o a confirmar las decisiones revisadas; (2) la conducta de las autoridades judiciales que dictaron las decisiones revisadas, con mira a resolver problemas jurídicos relativos a la aplicación de las normas jurídicas que regulan las garantías jurisdiccionales; o, (3) tanto la conducta de las autoridades judiciales como los hechos que dieron origen al proceso. CCE, sentencia 522-20-JP/25, 6 de febrero de 2025, párr. 39.

violación de derechos, “la pretensión y la argumentación [...] estaban orientadas a que se ordene al Municipio del DMQ que inicie el procedimiento expropiatorio de los predios [...] de propiedad de los accionantes y ser resarcidos económicamente por ello”.⁴ Lo anterior, evidenciaría que la controversia versaba sobre un “asunto patrimonial relativo al derecho a la propiedad”.⁵ En virtud de que la acción de protección fue utilizada para “conocer asuntos meramente patrimoniales”, y fue aceptada, se habría tornado en “manifiestamente improcedente”.⁶

8. Por su parte, al abordar los **efectos de la sentencia**, la decisión de mayoría reconoció, con fundamento en la sentencia 159-11-JH/19, que existen dos posibles escenarios cuando la Corte emite una sentencia de revisión: **i)** además de emitir criterios jurisprudenciales generales, la sentencia de revisión podría tener efectos sobre la decisión judicial revisada; o, **ii)** que la sentencia tenga efectos generales aplicables a casos análogos futuros y no respecto de la decisión analizada. Con relación a **i)**, la decisión de mayoría identificó que este supuesto procede en dos escenarios en los que resultan inaplicables los plazos previstos en los numerales 6 y 8 del artículo 25 de la LOGJCC. Estos escenarios son **i)** si en el proceso de origen existe una vulneración de derechos que no ha sido reparada; o, **ii)** si *prima facie*, se identifica una desnaturalización de las garantías jurisdiccionales que deba ser corregida.
9. Tras verificar que la controversia no se enmarcaba en ninguno de estos supuestos, la decisión de mayoría identificó que la pretensión de los accionantes se encaminó a que se reconozca la titularidad de los predios “como bienes incorporados al dominio municipal a través de la creación del parque Atucucho”, a fin de que se inicie el procedimiento expropiatorio y el pago del resarcimiento económico “por el presunto gravamen de su derecho a la propiedad”. Por lo que, podría configurarse “una manifiesta improcedencia al aceptar la acción de protección sobre asuntos de trasfondo patrimonial”⁷ que debía ser corregida por la Corte Constitucional. En esta línea, desarrolló una nueva excepción en la que no resulten aplicables los plazos previstos en los numerales 6 y 8 del artículo 25 de la LOGJCC:

Si en la acción de protección tuvo lugar una declaración de derecho que versa sobre un asunto netamente patrimonial, entonces este Organismo considera, *prima facie*, que aplicaría el artículo 42 numeral 5 de la LOGJCC e incurriría en una manifiesta improcedencia. Por tanto, se revisarán los hechos del caso para definir si corresponde dejar sin efecto la decisión.⁸

⁴ CCE, sentencia 522-20-JP/25, 6 de febrero de 2025, párr. 40.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*, párr. 44.

⁸ *Ibid.*, párr. 47.1.

10. Además, la Corte determinó que el uso del suelo de la zonificación de protección ecológica, dentro de la cual se encuentra el AIER Pichincha-Atacazo, establece limitaciones al uso y goce de la propiedad que son compatibles con la Constitución. Aquello se debe a que las restricciones a actividades permitidas en los predios de los accionantes se fundamentan en las características morfológicas de los suelos, por su cercanía con quebradas y los ángulos de inclinación de los taludes. Por lo que, dado que la creación del parque Atucucho no cambió el régimen de titularidad del suelo, no se vulneró el derecho a la propiedad de los accionantes. En consecuencia, aceptar una acción de protección “en este contexto” deviene en manifiestamente improcedente pues “se trata de una ordinarización de la garantía para tratar asuntos patrimoniales”.⁹ Hizo esta determinación pese a que la Corte Provincial ya había desestimado la acción de protección.
11. A continuación, puntualizaré los temas con los que discrepo del análisis reproducido en los párrafos precedentes. En primer lugar, identificaré mis preocupaciones relativas a incorporar una excepción a los plazos previstos en los numerales 6 y 8 del artículo 25 de la LOGJCC a través de la “manifiesta improcedencia” y precisaré por qué la aplicación de este concepto no resultaba adecuada para resolver la presente causa. Después, indicaré que, si bien estoy de acuerdo en que en la presente causa no se vulneraron los derechos constitucionales alegados, existen escenarios en los que las limitaciones establecidas por el Plan de Uso y Ocupación del Suelo y el Plan de Uso y Gestión del Suelo del Municipio DMQ sí pueden vulnerar derechos constitucionales y, por lo tanto, en esos supuestos la acción de protección sí sería la vía idónea y eficaz para tutelar los derechos constitucionales violados.

1.1.El análisis de la decisión de mayoría no se ajusta al concepto de *manifiesta improcedencia* desarrollado por la Corte Constitucional

12. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que, en ciertas ocasiones, el uso y concesión inadecuada de una garantía jurisdiccional puede comportar una vulneración autónoma del derecho a la seguridad jurídica. Para el efecto, ha introducido 3 conceptos que permiten declarar su violación y ordenar el archivo de la causa de origen: **i)** desnaturalización; **ii)** manifiesta improcedencia; e, **iii)** improcedencia.¹⁰ Cada uno de estos términos tiene una definición propia que ha sido proporcionada por los pronunciamientos de este Organismo.

⁹ *Ibid.*, párr. 63.

¹⁰ Si bien la Corte Constitucional ha desarrollado jurisprudencialmente estos escenarios y ha determinado la desnaturalización, manifiesta improcedencia o improcedencia de la garantía jurisdiccional de origen y su consecuente archivo, aquello no obsta que pueda adoptar disposiciones adicionales; por ejemplo, determinar la configuración de una de las infracciones gravísimas previstas en el artículo 109.7 del Código Orgánico de la Función Judicial, establecer que las y los abogados que patrocinaron la causa subyacente

13. Esta Magistratura ha comprendido que se produce una **desnaturalización** de la garantía jurisdiccional:

Cuando, una autoridad judicial concede una demanda con el objetivo de utilizarla para un fin distinto al establecido en el diseño constitucional o, aparentando perseguir su fin constitucional, es tergiversada de tal manera que su pretensión altera el contenido y límite de la misma [...].¹¹

14. Así, en la sentencia 2231-22-JP/23, la Corte Constitucional determinó que los jueces de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil y de la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas desnaturalizaron la acción de protección presentada **por concederla** a pesar de que impugnaba una medida cautelar de retención de cuentas bancarias, ordenada en un proceso penal. Por su parte, en la sentencia 2701-21-EP/23, este Organismo declaró que los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas desnaturalizaron una acción de hábeas corpus al haber modificado un régimen de vistas mediante la garantía indicada. En la sentencia 372-23-EP/24, esta Magistratura concluyó que los jueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas desnaturalizaron la acción de protección al determinar que se vulneraron derechos de la ciudadanía en general, sin especificar el sujeto individual o colectivo que sería el titular del derecho vulnerado.
15. Considero que la definición de la **desnaturalización** de una garantía jurisdiccional es la que tiene mayor claridad en la jurisprudencia constitucional. Este Organismo ha otorgado un concepto claro para determinar el alcance de este concepto y, además, lo ha aplicado cuando verifica que **las autoridades judiciales concedieron una acción de protección a una pretensión ajena al objeto constitucional de dicha garantía**.
16. Por su parte, esta Corte ha comprendido que **la manifiesta o mera improcedencia** de la garantía subyacente se produce “cuando la pretensión de la acción de protección es de tal especificidad que resulta evidente que existe otra vía idónea en la justicia ordinaria”.¹² Sobre este escenario específico, la Corte ha determinado que este análisis debe realizarse caso a caso, sobre los fundamentos y pretensiones de la demanda, así como respecto de su objeto, alcance y preceptos de la garantía jurisdiccional.¹³

incurrieron en abuso del derecho de conformidad con el artículo 23 de la LOGJCC y/o remitir la causa a la Fiscalía General del Estado para que investigue presuntas infracciones penales.

¹¹ CCE, sentencia 3638-22-JP/24, 4 de abril de 2024, párr. 46.

¹² CCE, sentencia 400-24-EP/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 28.

¹³ CCE, sentencia 797-20-EP/24, 23 de mayo de 2024, párr. 24.

17. Además, esta Magistratura ha establecido que, cuando las autoridades judiciales verifiquen que la garantía presentada es manifiestamente improcedente, no están obligadas a realizar un análisis sobre la existencia o no de vulneraciones a derechos.¹⁴ En su lugar, las y los jueces constitucionales deben enunciar las normas y principios en que fundan su decisión – esto es, los requisitos de procedencia previstos en los artículos 40, 41 y 42 de la LOGJCC – y justificar su aplicación al caso concreto; aquello implica justificar por qué la pretensión de la demanda de acción de protección debe ser resuelta en otra vía.¹⁵
18. Por ejemplo, esta Corte ha determinado que la garantía subyacente era manifiestamente improcedente en los siguientes escenarios:
19. En la sentencia 797-20-EP/24, la Corte determinó que los jueces de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja vulneraron el derecho a la seguridad jurídica por aceptar una acción de protección “manifiestamente improcedente”. Esta manifiesta improcedencia se habría producido por aceptar una acción de protección cuya controversia “tenía como eje la determinación de la forma en la cual, efectivamente, se había terminado la relación laboral entre el trabajador accionante y la Cruz Roja como empleador”. Además, en esta sentencia consideró que, las alegaciones del accionante “se centraron en la constatación de la inexistencia de una renuncia y [...] la configuración de un despido intempestivo”. Aquello denotaría una “manifiesta improcedencia”. A pesar de ello, la Corte Provincial aceptó la demanda y resolvió cuestiones de “índole puramente laboral”,¹⁶ lo que hizo que se aparte del objeto y ámbito de protección de la acción de protección.
20. En la sentencia 400-24-EP/24, este Organismo determinó que la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha vulneró el derecho a la seguridad jurídica por aceptar una acción de protección “manifiestamente improcedente”. En acción de protección originaria, la pretensión de la compañía accionante fue que el Municipio DMQ cumpla con “la obligación jurídica de cancelar el justo precio que se desprenda del cálculo actualizado por el concepto de expropiación del predio”.¹⁷ En juicio de la decisión de mayoría, la controversia se relacionaba con la determinación del justo precio, lo que no correspondía a la justicia constitucional. En esa medida, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, al aceptar la demanda que resultaba “manifiestamente improcedente”, invadió las atribuciones de la justicia ordinaria para resolver las controversias relacionadas con presuntos vicios en resoluciones de

¹⁴ CCE, sentencia 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 25 y 26.

¹⁵ CCE, sentencia 400-24-EP/24, 28 de noviembre de 2024., párr. 24.

¹⁶ CCE, sentencia 797-20-EP/24, 23 de mayo de 2024, párr. 34.

¹⁷ CCE, sentencia 400-24-EP/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 29.

autoridades públicas. Aquello ocasionó una vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

21. En la sentencia 1692-21-EP/24, este Organismo concluyó que la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Guayas vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la Prefectura de Guayas por aceptar una acción de protección manifiestamente improcedente. En este caso, la manifiesta improcedencia se produjo en función de que, a través de una acción de protección, se impugnaron aspectos relativos a la “ejecución de un contrato público [que] son altamente complejos, técnicos y especializados [y que se encuentran] ampliamente regulados y en ellos se prevé una tutela efectiva de los derechos de las partes intervinientes”. Lo anterior, en función de que CONORTE – la empresa accionante – pretendía que se revise el procedimiento contractual de imposición de multas y la forma en que la cuantía incidía en una potencial terminación del contrato celebrado con la Prefectura del Guayas, lo que, además, le generaba un grave perjuicio económico.
22. Por otro lado, este Organismo también ha establecido escenarios de **improcedencia** de la garantía subyacente; por ejemplo, en la sentencia 2006-18-EP/24 se determinó que, por regla general, la impugnación de los actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos debe ser conocida en la jurisdicción contencioso-administrativa. Por lo tanto, por regla general – que admite excepciones cuando se compromete la dignidad y/o autonomía de la o el funcionario público – la acción de protección sobre esta controversia resulta improcedente.
23. A través de un razonamiento similar, en la sentencia 165-19-JP/21, esta Corte Constitucional, en decisión de mayoría, determinó que la acción de protección es improcedente para dejar sin efecto un acta de defunción que provenga de una sentencia ejecutoriada de muerte presunta. Por su parte, en la sentencia 461-19-JP/23 y acumulados este Organismo estableció que la acción de protección no procede para dejar sin efecto una infracción de tránsito por una supuesta falta de citación.
24. Considero que la definición desarrollada por este Organismo sobre la **desnaturalización** es clara. Por su parte, considero que la diferencia entre la **manifiesta improcedencia** de la **improcedencia** de la acción de protección aún es ambigua y requiere que la Corte determine con mayor claridad cuándo ocurre cada una, cómo deben actuar las autoridades judiciales y cuál es el ámbito de decisión que tiene este Organismo en dichos casos.
25. En mi criterio, tanto la manifiesta improcedencia como la improcedencia de la acción de protección inciden, de manera directa, en la motivación que deben ofrecer las juezas

y jueces en su decisión. Al respecto, la Corte ha establecido que, al conocer una acción de protección, las autoridades judiciales deben motivar sobre dos aspectos diferentes: **(i)** la procedencia de la vía constitucional; y, **(ii)** las alegadas vulneraciones de derechos.¹⁸ La determinación de si la acción de protección es manifiestamente improcedente o improcedente afecta el umbral de motivación respecto de **(i)**.

26. En la manifiesta improcedencia, las y los jueces deben establecer, fáctica y normativamente, por qué la acción de protección se encuentra claramente inmersa en las causales establecidas en el artículo 42 de la LOGJCC. Para ello, no resulta necesario que se analice pormenorizadamente las alegadas vulneraciones de derechos. Es suficiente con que se indique por qué la controversia se enmarca categóricamente en las causales de improcedencia de la acción de protección. Por su parte, sobre la procedencia de la acción de protección, el análisis de por qué procede o no la demanda es más exigente, el umbral de motivación es mayor.
27. No obstante, tanto la manifiesta improcedencia como la improcedencia tienen el mismo efecto: no requieren que las y los jueces realicen un análisis de las alegadas violaciones de derechos constitucionales. En ambos casos, el escenario fáctico no reúne condiciones para que sea adjudicado constitucionalmente. Aquello no quiere decir que, en un caso donde sí proceda la acción de protección, tras analizar si existen o no violaciones de derechos constitucionales, no sea posible rechazarla. En este último supuesto, la desestimación de la demanda se fundamentaría en un motivo: aunque la controversia reviste un escenario constitucional, el legitimado pasivo no violó derechos fundamentales.
28. En la sentencia 522-20-JP/25, la decisión de mayoría identificó que la acción de protección era manifiestamente improcedente en virtud de que la pretensión de los accionantes se enmarcaba en un asunto “meramente patrimonial”. A pesar de reconocer esta cuestión, la decisión de mayoría no razonó por qué la especificidad de la pretensión era tal que debía ser conocida ante la vía ordinaria, ni identificó la vía mediante la cual los accionantes debían ventilar su reclamo. Tampoco realizó un análisis de procedencia de la acción de protección, previo a determinar si se vulneraron o no los derechos constitucionales alegados por los accionantes. En su lugar, la decisión de mayoría determinó que la acción de protección era manifiestamente improcedente y detalló por qué, en el caso concreto, el Municipio DMQ no vulneró el derecho a la propiedad, a la igualdad y no discriminación y de petición de los accionantes.

¹⁸ CCE, sentencia 1451-20-EP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 17.

29. Por lo tanto, estimo que el análisis no se ajusta a un examen de manifiesta improcedencia de la acción de protección. Aquello se debe a que la demanda no era manifiestamente improcedente, pues los asuntos relativos al uso y gestión del suelo sí pueden tener una dimensión constitucional que permitan superar el análisis de procedencia de la acción constitucional, a fin de ahondar sobre si se vulneraron o no los derechos constitucionales alegados.

1.2.Existen escenarios en los que las limitaciones establecidas por el Plan de Uso y Ocupación del Suelo y el Plan de Uso y Gestión del Suelo del Municipio DMQ sí adquieren relevancia constitucional

30. El segundo aspecto con el que discrepo con la decisión de mayoría es con las afirmaciones generales consistentes en que la controversia se enmarcaba en un asunto “meramente patrimonial”.¹⁹ Los accionantes cuestionaron que el establecimiento de actividades permitidas y no permitidas en sus predios vulneró su derecho constitucional a la propiedad. Al respecto, la decisión de mayoría determinó que no existía vulneración de tal derecho pues los usos del suelo de la zonificación de protección ecológica constituyen limitaciones al uso y goce de la propiedad que son compatibles con las normas constitucionales. En este caso concreto, las limitaciones impuestas por el Municipio DMQ no limitaban el ejercicio del derecho a la propiedad; al contrario, se fundamentaban en las características morfológicas de los predios por su cercanía con quebradas y los ángulos de inclinación de sus taludes.²⁰
31. Estoy de acuerdo con que, por las particularidades del caso referidas en el párrafo precedente, el Municipio DMQ no vulneró el derecho a la propiedad de los accionantes. No obstante, estimo que el análisis debía abordar, necesariamente, el derecho al desarrollo sostenible y el derecho a la ciudad. Lo anterior, en función de que las limitaciones que el Municipio DMQ efectúa a través del Plan de Uso y Ocupación del Suelo y el Plan de Uso y Gestión del Suelo, respectivamente, se encuentran relacionadas con su obligación de garantizar el ejercicio de los derechos indicados.
32. El artículo 395.1 de la Constitución consagra varios principios ambientales. Al respecto, indica que el Estado tiene la obligación de garantizar “un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas y asegura la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras”.

¹⁹ Ver, párrafos 40, 45 y 138 de la sentencia 522-20-JP/25.

²⁰ CCE, sentencia 522-20-JP/24. 6 de febrero de 2025, párr. 63.

33. Además, el artículo 83.6 de la Constitución reconoce la obligación de las personas de “[r]espetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible”. Lo anterior guarda relación con los objetivos de desarrollo sostenible establecidos en el artículo 275 de la Constitución: “[r]ecuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural”.
34. Esta Corte Constitucional ha comprendido que no es posible alcanzar el desarrollo sostenible sobre un ambiente degradado. De esta forma, en el contexto del aprovechamiento y uso de los recursos hídricos, este Organismo ha establecido que es necesario que la gestión del agua mantenga un suministro suficiente de agua de buena calidad y, al mismo tiempo, preserve las funciones hidrológicas, biológicas y químicas de los ecosistemas de las cuencas hídricas.²¹
35. Aquello se debe a que las cuencas hidrográficas exigen una ordenación integral en la planificación del desarrollo urbano y uso de suelo y agua de una ciudad. En esta línea, existe una interacción entre el desarrollo sostenible, el ambiente sano y la ordenación de recursos que exige “un equilibrio entre las necesidades de una población y el crecimiento urbano con el ambiente”.²²
36. Por su parte, al desarrollar el derecho a la ciudad, el artículo 31 de la Constitución reconoce que:
- [l]as personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de esta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.
37. Las ciudades deben constituir espacios que les permitan a las personas “desarrollar al máximo las diversas manifestaciones y capacidades de la vida”. Por lo que el derecho a la ciudad se fundamenta en la necesidad de enfrentar cuestiones como “marginalidad, exclusión, riesgos y daños ambientales, asentamientos urbanos inadecuados, inseguridad y las múltiples violencias”.²³
38. El derecho a la ciudad es un derecho difuso. Sus titulares son toda la población, los sujetos que la habitan y las generaciones presentes y futuras, a fin de que puedan

²¹ CCE, sentencia 2167-21-EP/22, 19 de enero de 2022, párr. 95.

²² *Ibid.*, párr. 97.

²³ *Ibid.*, párr. 101.

ocupar y producir ciudades justas y sostenibles. Este derecho se compone de, al menos: **i)** la distribución espacial justa de recursos para asegurar buenas condiciones de vida de toda la población; **ii)** la gestión democrática de la ciudad; **iii)** la diversidad social, económica y cultural; y, **iv)** la armonía con la naturaleza.²⁴

- 39.** A partir de la distribución espacial justa de los recursos relativos al ambiente urbano surge la obligación de proteger los espacios verdes y sus recursos naturales. Aquello contribuye directamente a la satisfacción de la calidad de vida de los habitantes y a fomentar una relación armónica con la naturaleza. En este punto, la planificación adquiere un rol fundamental pues permite establecer condiciones para que las ciudades sean resilientes ante cuestiones tales como el cambio climático, desastres naturales o fenómenos naturales.²⁵
- 40.** El derecho a la ciudad y el derecho al desarrollo sostenible se encuentran estrechamente relacionados. A fin de garantizar el derecho a la ciudad, es necesario que las entidades competentes – como los gobiernos autónomos descentralizados – emprendan acciones planificadas y concretas para gestionar los recursos naturales de forma racional, sustentable y sostenible a fin de preservar el ambiente sano para las generaciones presentes y futuras. Para ello, es posible adoptar restricciones a derechos constitucionales – como la propiedad – para garantizar en mayor medida el derecho al desarrollo sostenible y a la ciudad.
- 41.** El Municipio DMQ regula el uso y ocupación del suelo a través del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que contiene el Plan de Uso y Gestión del Suelo. Este instrumento establece los componentes estructurantes y urbanístico de las distintas categorías de suelo. A través de la Ordenanza 213 de 2007, el Municipio DMQ instituyó el Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas, a fin de promover la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales del Distrito Metropolitano de Quito. Mediante la Ordenanza 446 de 2013 incorporó las Áreas de Intervención Especial y Recuperación como una tipología de áreas protegidas municipales de propiedad pública, privada o comunitaria que, por sus condiciones específicas, están destinadas a prevenir desastres naturales y disminuir la presión provocada por los asentamientos poblacionales no planificados en las áreas de conservación. También, creó el Sistema de Parques Metropolitanos Pichincha-Atacazo lo cual era parte de la estrategia para detener y controlar el crecimiento urbano en las laderas del Pichincha-Atacazo.
- 42.** La decisión de mayoría reconoció que las acciones emprendidas por el Municipio DMQ, si bien limitaron las actividades permitidas en los predios de los accionantes,

²⁴ *Ibid.*, párr. 103.

²⁵ *Ibid.*, párr. 105.

no vulneraron su derecho a la propiedad. El razonamiento verificó que esta limitación se adoptó en función de las características morfológicas de los suelos por su cercanía con quebradas y los ángulos de inclinación de los taludes. Además, las restricciones fueron adoptadas para conservar un parque que formaba parte de un área protegida, en función de la función social y ambiental del derecho a la propiedad.

43. No obstante, la decisión de mayoría no determinó que estas medidas fueron adoptadas por el Municipio DMQ a través de una política de planificación del uso de suelo a fin de garantizar el derecho al desarrollo sostenible y a la ciudad. Los objetivos de esta implementación radicaban, por un lado, en conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable – específicamente respecto de los predios que se encontraban en las laderas del Pichincha Atacazo para alcanzar el desarrollo sostenible - y, por el otro, impedir la consolidación de un asentamiento urbano que resultara inseguro para los titulares de los predios en función de las actividades que buscaban emprender en ellos. Lo anterior, permitió que el Municipio DMQ garantice el ejercicio del derecho a la ciudad.
44. Si la política de uso y gestión del suelo adoptada por el Municipio DMQ no permitiera garantizar el derecho al desarrollo sostenible o el derecho a la ciudad, el efecto de la regulación del suelo podría violentar estos derechos y, además, el derecho a la propiedad de los dueños de los predios. En ese contexto específico, si la regulación adoptada por el Municipio DMQ no resultara idónea, necesaria y proporcional para asegurar el ejercicio de los derechos al desarrollo sostenible y a la ciudad, la limitación al derecho a la propiedad sería desmedida y se configuraría la vulneración de los derechos indicados. En este contexto, la controversia sí se revestiría de una dimensión constitucional y, por ello, resultaría necesario que las autoridades judiciales analicen si, efectivamente, estos derechos fueron o no vulnerados.
45. No obstante, si la limitación sí cumpliera con los parámetros indicados, y permitiera por lo tanto garantizar, en mayor medida, el ejercicio de los derechos al desarrollo sostenible y a la ciudad, la limitación del derecho a la propiedad sí sería proporcional. Por lo tanto, no se consumaría su violación, como sucede en el presente caso.
46. Por ello, considero que, la decisión de mayoría no debía determinar que “aceptar una acción de protección en este contexto deviene en manifiestamente improcedente”.²⁶ En su lugar, debía realizar el examen de procedencia de la acción de protección presentada. Tras superarlo, debía efectuar el análisis de si la conducta del Municipio DMQ vulneraba los derechos constitucionales a la propiedad, igualdad y no discriminación y petición de los accionantes. Este examen debía abordar,

²⁶ CCE, sentencia 522-20-JP/25, 6 de febrero de 2025, párr. 63.

necesariamente, si las limitaciones efectuadas por el Municipio DMQ en el marco del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, el Plan de Uso y Gestión del Suelo y la Ordenanza 213 de 2007 permitían garantizar los derechos el desarrollo sostenible y a la ciudad.

47. En lo demás, concuerdo con la decisión de mayoría de rechazar la acción de protección presentada por los accionantes, en función de que el Municipio DMQ no vulneró sus derechos constitucionales a la propiedad, a la igualdad y no discriminación y de petición.

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 522-20-JP, fue presentado en Secretaría General el 20 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 22:16; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 522-20-JP/25

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, y con profundo respeto hacia los argumentos expuestos por el juez ponente, así como hacia las juezas y los jueces que conforman la mayoría en la sentencia 522-20-JP/25 (“**sentencia**”), me permito disentir de la decisión adoptada y presentar este voto salvado.
2. La Corte, en la sentencia 522-20-JP/25, revisó una acción de protección presentada contra el Municipio de Quito que había sido parcialmente aceptada en segunda instancia al identificar una vulneración al derecho de propiedad. Tras concluir que la pretensión se refería a la declaratoria de predios como bienes públicos, la Corte estimó que era manifiestamente improcedente conforme a la LOGJCC. Además, no encontró vulneración a la propiedad ni a la igualdad, pues a juicio de la Corte los hechos rebasan el ámbito de la acción de protección. Por ello, la Corte revocó la sentencia de segunda instancia y desestimó la acción.
3. Mi disidencia se fundamenta en el alcance de la facultad de la Corte Constitucional para modificar las decisiones de instancia en el marco de procesos de revisión de sentencias provenientes de garantías jurisdiccionales, así como en el alcance de la justicia constitucional en materia patrimonial. Para profundizar en estos temas, en este voto salvado argumentaré sobre los siguientes aspectos que me llevan a disentir con la argumentación y decisión del caso:
 1. La creación de un tercer escenario para modificar los efectos de una sentencia en revisión y su incidencia en la seguridad jurídica.
 2. La limitación del acceso a la justicia constitucional en temas patrimoniales y su incidencia en la tutela judicial efectiva.
 1. **Creación de un tercer escenario para modificar los efectos de una sentencia en revisión y su incidencia en la seguridad jurídica.**
4. El artículo 436 de la Constitución enlista algunas de las facultades de la Corte Constitucional del Ecuador. En su numeral 6, este artículo dispone la competencia de la Corte para expedir sentencias de revisión que constituyen jurisprudencia vinculante en todos los procesos constitucionales que llegan a su conocimiento a través del proceso de selección. Esta facultad se encuentra desarrollada en el artículo 25 de la LOGJCC, cuyos numerales 6 y 8 establecen términos para el envío de la sentencia a

la Corte para la selección de la sentencia por parte de la respectiva Sala de este Organismo, así como para la expedición de la sentencia por parte del Pleno de la Corte, luego de pasar por la Sala de Revisión.

5. Ante la imposibilidad práctica de cumplir lo establecido en el artículo 25 de la LOGJCC —lo que implicaría que la Corte se vea impedida de ejercer dicha facultad— se han creado, mediante la jurisprudencia, dos escenarios excepcionales en los cuales los plazos previstos en los numerales 6 y 8 no resultan aplicables: (i) cuando se verifique una vulneración de derechos que no ha sido reparada,¹ o (ii) cuando exista, *prima facie*, una desnaturalización de las garantías jurisdiccionales que deba ser corregida.² Estas excepciones se han establecido con el propósito de asegurar el ejercicio de la facultad de revisión de sentencias y, en consecuencia, desarrollar los derechos y garantías constitucionales. La primera excepción busca tutelar aquellos derechos cuyos daños persisten sin haber sido adecuadamente reparados; la segunda pretende evitar que, mediante una conducta tan grave como la desnaturalización, se anule el objetivo de las garantías y se menoscabe la eficacia de estos mecanismos.
6. No obstante, estos dos escenarios excepcionales no modifican la regla general. Según ésta, las sentencias de revisión emitidas fuera de los plazos —de imposible cumplimiento— establecidos en la ley, únicamente, pueden establecer criterios jurisprudenciales con efectos generales a futuro, sin modificar las sentencias adoptadas en los casos concretos bajo revisión.³ La ley se refiere a ello cuando indica que, fuera de dichos términos, el caso debe entenderse “excluido de la revisión”. Esto no significa que las sentencias de revisión se asemejen a ensayos académicos carentes de fundamentación en los hechos del caso; al igual que cualquier sentencia, deben partir de los hechos analizados. En definitiva, el caso está excluido de la revisión en el sentido de que, por regla general, la Corte no puede, años después, modificar o revisar decisiones jurisdiccionales que ya han causado ejecutoria.
7. Para dejar sin efecto decisiones jurisdiccionales, existe la acción extraordinaria de protección. Si dicha acción no se presentó, se presentó sin cumplir los requisitos de admisión o se presentó, fue admitida y no se identificaron vulneraciones de derechos procesales en las sentencias, la Corte no tiene competencia para alterar las decisiones adoptadas por los jueces de instancia. La Corte Constitucional no es una instancia de apelación, por lo que no puede exceder sus facultades en el marco de la acción extraordinaria de protección, y mucho menos en el ejercicio oficioso de la facultad de selección y revisión de sentencias de garantías.

¹ CCE, sentencia 159-11-JH/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 9.

² CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 7.

³ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 27.

8. Ya desde 2019, cuando la Corte estableció jurisprudencialmente la primera excepción, la sentencia 159-11-JH/19 advirtió que “cuando transcurra un tiempo considerable entre la expedición de la sentencia ejecutoriada y la sentencia de revisión, la Corte deberá considerar con particular atención los efectos de la sentencia. En estos casos, la Corte expedirá jurisprudencia con efectos de carácter general”.⁴
9. En el caso bajo análisis, la sentencia de segunda instancia se emitió el 22 de noviembre de 2019. Por su parte, la sentencia de revisión 522-20-JP/25 se emitió el 6 de febrero de 2025. Es decir, transcurridos más de 5 años desde su ejecutoría, la Corte decidió alterar la decisión de segunda instancia y actuar como si fuese una tercera instancia. El fundamento que se esgrime en la sentencia 522-20-JP/25 para no excluir al caso concreto de la revisión, como manda la ley, y no limitarse a ejercer esta facultad estableciendo criterios jurisprudenciales para casos futuros, está establecido en los párrafos 46 y 47 de la sentencia.
10. En el párrafo 46, la sentencia 522-20-JP/25 establece que es irrazonable “[...] que, en casos en los que las judicaturas de instancia han aceptado garantías manifiestamente improcedentes, la Corte, como máximo intérprete de la Constitución y máximo órgano del sistema de administración de justicia, no esté habilitada para corregir dicha conducta en el caso concreto”.
11. Esta posición se complementa en el párrafo 47, donde se dispone la creación de un supuesto adicional que habilite a la Corte para revisar el caso concreto, aun cuando ya hayan transcurrido los plazos establecidos en los numerales 6 y 8 del artículo 25 de la LOGJCC. Se indica que esta nueva excepción se configuraría si la acción de protección versa sobre un asunto patrimonial, de manera que se consideraría aplicable el artículo 42, numeral 5, de la LOGJCC, por estimarse como manifiestamente improcedente.
12. No comparto la decisión de incorporar una nueva excepción que permita la revisión y modifique los efectos de la sentencia. Las dos excepciones existentes—para la tutela de vulneraciones de derechos no reparadas y para la corrección de desnaturalizaciones—resultan suficientes y claras; además, al ser excepcionales, la Corte debería aplicarlas con suma prudencia. Adicionalmente, no comparto las razones esgrimidas como fundamento para crear esta tercera excepción. A mi criterio, incluir este tercer escenario como fundamento para modificar sentencias ejecutoriadas, seleccionadas para la emisión de jurisprudencia vinculante, introduce un grado de incertidumbre incompatible con la seguridad jurídica.

⁴ CCE, sentencia 159-11-JH/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 11.

13. Primero, y como he manifestado en varios votos particulares,⁵ el concepto de “manifiestamente improcedente” resulta ambiguo y no ha sido definido por este Organismo, a diferencia del concepto de desnaturalización. La desnaturalización de una garantía jurisdiccional constituye una actuación arbitraria y grave que se produce cuando se dicta una sentencia manifiestamente contraria al objeto de la garantía. En consecuencia, no toda improcedencia de una garantía implica su desnaturalización, ni toda improcedencia es, a su vez, manifiesta.

14. En segundo lugar, y como desarrollaré más adelante en este voto, no encuentro justificación para afirmar de manera general que las acciones de protección sobre asuntos patrimoniales son manifiestamente improcedentes, hasta el punto de que la Corte se vea en la necesidad de corregir dichas sentencias, incluso cuando hayan transcurrido más de cinco años desde su emisión. La improcedencia manifiesta debería ser aquella que se puede identificar a simple vista, sin requerir un análisis profundo del caso. En este caso, era necesario un estudio detallado para determinar si la acción era improcedente o no. Si resulta indispensable realizar un análisis profundo para descartar vulneraciones de derechos antes de concluir sobre la improcedencia de la acción de protección, entonces no se puede considerar que la improcedencia sea manifiesta. Dado que, en mi opinión, la acción no era manifiestamente improcedente y la Corte no identificó ningún supuesto de desnaturalización, modificar los efectos de la sentencia en el caso en revisión afecta la seguridad jurídica.

2. Limitación del acceso a la justicia constitucional en temas patrimoniales y su incidencia en la tutela judicial efectiva

15. La sentencia 522-20-JP/25, en su párrafo 44, establece que la pretensión de los accionantes se orienta al reconocimiento de la titularidad de predios como bienes incorporados al dominio municipal, a través de la creación del parque Atucucho, lo que conlleva el inicio del procedimiento expropiatorio y el pago de una indemnización. En el párrafo 45, la sentencia concluye que la acción de protección no es idónea para obligar a una entidad pública a cumplir disposiciones contenidas en un acto normativo ni para imponer gravámenes a la propiedad cuando no se verifica una violación constitucional del derecho a la propiedad. Esto se refuerza en el párrafo 138, al sostener que la vía constitucional no debe emplearse para atender asuntos “meramente patrimoniales” que pueden ser tramitados por las vías ordinarias.

16. La sentencia 522-20-JP/25 fundamenta esta postura en el carácter “manifiestamente improcedente” de la acción, sin que la sentencia o la jurisprudencia de la Corte haya desarrollado de manera suficiente el contenido de dicho concepto. Este uso ambiguo

⁵ Véanse los votos particulares a las siguientes sentencias: CCE, 797-20-EP/24, 2539-18-EP/24, 1692-21-EP/24, 400-24-EP/24, 3012-22-EP/24, 3372-22-EP/25 y 17-21-EP/25.

se vincula también con la noción de asuntos “netamente patrimoniales”, generando criterios indeterminados que dificultan el acceso a la protección constitucional de derechos cuando existe un componente patrimonial.

17. Tal como sostuve en el voto salvado de la sentencia 400-24-EP/24, durante los procedimientos de expropiación, el pago de la indemnización es una condición indispensable para que no exista confiscación. Por esta razón, si una persona es privada de su propiedad sin indemnización, puede resultar procedente una acción de protección para evitar la vulneración del derecho a la propiedad. Sin embargo, lo que no compete a la acción de protección es la determinación del monto indemnizatorio, conforme lo reconoce la jurisprudencia de esta Corte.
18. En este caso concreto, sin que ello signifique avalar la posición de los accionantes, sus alegaciones sí presentaban un trasfondo constitucional, al punto de que en los párrafos 82 a 115 de la sentencia se realiza un análisis de proporcionalidad. De haber sido solo una cuestión patrimonial, no habría sido necesario un examen de esa naturaleza. El hecho de que la sentencia 522-20-JP/25 realice este examen refuerza mi conclusión de que la improcedencia no era manifiesta.
19. Además, si bien la sentencia 522-20-JP/25 concluye que en la normativa nacional no está contemplada la figura de la expropiación indirecta, en esta causa el planteamiento de que podría existir dicho escenario implicaba un asunto con dimensión constitucional, ya que toda expropiación requiere la observancia del pago del justo precio. Además, de la demanda, los escritos y la audiencia ante esta Corte, no se advierte que los accionantes hayan cuestionado el monto de la indemnización, sino la supuesta imposición encubierta de gravámenes que obstaculizaba el pleno ejercicio de su derecho a la propiedad.
20. En consecuencia, discrepo de la sentencia 522-20-JP/25 por calificar de forma categórica a toda acción centrada en aspectos “netamente patrimoniales” como “manifiestamente improcedente”, especialmente cuando lo que la Corte considera como “manifiesto” resulta ser ambiguo. Existen circunstancias en las que una vulneración al derecho de propiedad, con componente patrimonial, puede originar un conflicto de rango constitucional que justifique la intervención de la jurisdicción constitucional para garantizar la tutela judicial efectiva. Si bien la justicia constitucional no debe superponerse a la justicia ordinaria, tampoco es posible excluir, *a priori*, ciertas materias de su ámbito de protección. El análisis debe realizarse caso por caso y, en el presente, estimo que la Corte ha pasado por alto que el derecho a la propiedad posee dimensiones constitucionales que pueden ser tuteladas mediante la acción de protección.

21. Desde mi perspectiva, la Corte debe continuar reservando su facultad de modificar las sentencias que conoce en el marco de la facultad de revisión para casos en que exista una violación de derechos que deba ser tutelada y reparada, o para casos en que evidencie una desnaturalización de la acción. No corresponde utilizar las excepciones a esta facultad para corregir supuestas equivocaciones o discrepar de los argumentos de las sentencias objeto de la revisión, como se evidencia en los párrafos 122 a 124 de la sentencia 522-21-EP/25. De lo contrario, la Corte, y el proceso de revisión de sentencias, se configuraría como última instancia de todos los procesos jurisdiccionales, lo que desnaturaliza el rol de la Corte, más aún al ser una facultad que ejerce de manera oficiosa. El proceso de revisión no constituye un mecanismo para revocar toda decisión con fuerza de cosa juzgada, pues de por medio está también el derecho a la seguridad jurídica.
22. Toda vez que no estoy de acuerdo con que se haya creado un tercer escenario de excepción para modificar, a través de la facultad de revisión, los efectos de una sentencia de garantías, con las consecuencias que esto trae a la seguridad jurídica, y tampoco coincido en que se excluya de manera general y categórica de la justicia constitucional a los temas patrimoniales, con las consecuencias que esto trae a la tutela judicial efectiva en su dimensión de acceso a la justicia constitucional, dejo sentados los términos de mi disidencia.

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 522-20-JP, fue presentado en Secretaría General el 19 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 09:48; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 522-20-JP/25

VOTO SALVADO

Jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Carmen Corral Ponce

1. Antecedentes

1. El 6 de febrero de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 522-20-JP/25 (“**sentencia de mayoría**”). En la misma, se revisó la acción de protección presentada por Elena Susana Granda Garcés, por sus propios y personales derechos, y su hijo Juan Fernando Molina Granda, en calidad de apoderado general de la compañía Camberley Development Limited (“**accionantes**”) en contra del Alcalde del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (“**MDMQ**”). Así, se analizaron las sentencias de 9 de mayo y 22 de noviembre de 2019, emitidas, respectivamente, por la jueza de la Unidad Judicial Especializada contra la Violencia a la Mujer y la Familia número 4 del Distrito Metropolitano de Quito (“**Unidad Judicial**”), y por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha (“**Sala**”), en el marco del proceso 17574-2019-00106.
2. En la sentencia de mayoría se resolvió declarar la improcedencia de la acción por cuanto “resulta manifiestamente improcedente declarar una vulneración del derecho a la propiedad, cuando el accionante pretende a través de la acción de protección obligar a un municipio a iniciar un proceso de expropiación en un caso en el que no se configura una violación al derecho constitucional a la propiedad”; y, por ende, no encontró las vulneraciones alegadas en el proceso de origen.
3. Respetando los criterios expuestos en la sentencia de mayoría, procederemos a exponer las razones por las cuales disentimos de ellos.

2. Análisis

4. Pues bien, según se desprende de los recaudos procesales del proceso de origen, los accionantes aseveraron que la declaración de la zona en la que se encuentran sus predios como parque metropolitano habría, indirectamente, resultado en una confiscación por parte del MDMQ. Así, a nuestro criterio, los hechos y las pretensiones de la demanda —si bien tienen relación con el derecho a la propiedad— no necesariamente apuntan a una cuestión ‘netamente patrimonial’, como asegura el proyecto.

5. *Primero*, esta Magistratura ha sostenido que “en cuanto a la posibilidad de que el derecho a la propiedad sea objeto de análisis en la dimensión constitucional [...] esto es posible en la medida en que los hechos en los que esté en juego el derecho, sobrepasen las características típicas del nivel de legalidad, es decir, que no podrían ser abordados de manera global a través de los procedimientos y reglas contenidos en las leyes al punto que requieran un análisis constitucional del derecho”.¹ En concordancia, el artículo 323 de la CRE —sobre la potestad estatal de declarar la expropiación de bienes— prescribe que esta procede “previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación”.
6. Esta Corte ya ha sostenido que “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”.² Ahondando en aquello, se ha determinado que:

[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 transgresión a la propiedad.³

[Énfasis añadido]

7. A nuestro criterio, las pretensiones de los accionantes en el caso *in examine* apuntaban a unas medidas adoptadas por el MDMQ que —sin que, a razón de ellas, haya existido una transferencia *formal* del dominio— limitaron su dominio de manera equivalente. Así, consideramos que las alegaciones de los accionantes apuntan a cuestiones que efectivamente podrían revestir relevancia constitucional.
8. *Segundo*, pese a lo anterior, en el acápite cuarto de la sentencia de mayoría —objeto de la revisión— se determina que “las características de este caso no se enmarcan en ninguno de los supuestos jurisprudenciales que facultan a este organismo a darle efectos al caso concreto bajo revisión”. Pese a ello, se concluye que “[a]l presentarse este escenario de manifiesta improcedencia, que no se contrapone a los dos parámetros desarrollados jurisprudencialmente para revisar el caso concreto, sino que los

¹ CCE, Sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 59.

² CCE, Sentencia 2737-19-EP/24, 7 de marzo de 2024, párr. 57.

³ *Ibid.*

complementa, esta Corte considera necesario establecer un supuesto adicional [...] a efectos de revisar el caso concreto”. Con lo anterior, en la sentencia *in examine* se revisa la acción de protección del proceso de origen empleando el siguiente supuesto:

Si en la acción de protección tuvo lugar una declaración de derecho que versa sobre un asunto netamente patrimonial, entonces este Organismo considera, *prima facie*, que aplicaría el artículo 42 numeral 5 de la LOGJCC e incurriría en una manifiesta improcedencia. Por tanto, se revisarán los hechos del caso para definir si corresponde dejar sin efecto la decisión.

9. Más allá de que los conceptos de *desnaturalización*, *improcedencia* y *manifiesta improcedencia* aún estén sujetos a desarrollo por parte de esta Corte, y su diferencia aún se discute, no consideramos que las pretensiones de los accionantes —como se explicaba anteriormente— sean “de tal especificidad que resulta evidente que existe otra vía idónea en la justicia ordinaria”.⁴ De ahí que, a nuestro criterio, es incorrecto que la sentencia de mayoría justifique no solo la revisión del caso, sino la creación de un nuevo supuesto para realizar esta revisión, en virtud de las pretensiones de los accionantes.
10. Conforme reconoce la propia sentencia de mayoría, esta Magistratura ha establecido *dos* supuestos en los cuales procede la revisión de un caso en concreto siempre que: (i) en el proceso de origen exista una vulneración de derechos no reparada; o, (ii) que exista, *prima facie*, una desnaturalización de las garantías jurisdiccionales que requiera ser corregida.⁵ Los requisitos establecidos en la jurisprudencia de este Organismo son suficientemente claros, y —consideramos— que no existía una razón jurídicamente sustentable para generar un nuevo supuesto de revisión.
11. Pero incluso sin tomar en cuenta lo último, las pretensiones de los accionantes —a nuestro criterio— sí se enmarcaban dentro de un ámbito de relevancia constitucional del derecho a la propiedad. Por ello, el caso *in examine* no incurría en ninguno de los supuestos en los que procedía la revisión para dar efectos al caso en concreto. Así, en el proceso de origen se declaró la vulneración del derecho de la propiedad de los accionantes, por lo que no existía una vulneración de derechos no reparada (requisito [i]). De la misma manera —por lo analizado anteriormente— no se observa que haya existido una desnaturalización o una manifiesta improcedencia de la acción de origen (requisito [ii]).

⁴ CCE, Sentencia 400-24-EP/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 28. En esta sentencia se determinó que: “un supuesto de manifiesta improcedencia se configura cuando la pretensión de la acción de protección es de tal especificidad, que resulta evidente que existe otra vía idónea en la justicia ordinaria”.

⁵ Ver, CCE, Sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 27.

12. Así, a nuestro criterio, en la sentencia de mayoría no podía tener efectos para el caso en concreto, y —en todo caso— debía analizarse con efectos únicamente para casos análogos. Con lo anterior, disentimos que del caso *in examine* se desprendan pretensiones mediante las cuales se evidencie una manifiesta improcedencia, y —por ende— no estamos de acuerdo con haber utilizado aquel supuesto para revisar el caso en concreto.
13. En virtud de lo señalado, emitimos respetuosamente el presente voto salvado.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 522-20-JP, fue presentado en Secretaría General el 19 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 14:52; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL