

Juicio No. 17T03-2024-00052

JUEZ PONENTE: CLARA ELIZABETH SORIA CARPIO, JUEZA
AUTOR/A: CLARA ELIZABETH SORIA CARPIO
TRIBUNAL DE GARANTÍAS PENALES ESPECIALIZADO PARA EL
JUZGAMIENTO DE DELITOS RELACIONADOS CON CORRUPCIÓN Y CRIMEN
ORGANIZADO. Quito, miércoles 4 de septiembre del 2024, a las 15h28.

I.- ANTECEDENTES PROCESALES

1. Aceptación a trámite y audiencia

El 17 de julio de 2024 a las 16h28, el señor Fabrizio Daniel Lizano Rivadeneira, con poder amplio y suficiente otorgado por la señora Carmen Monserrate Cusme Laz constante a fojas 34 a 38 del expediente, representado por la Abg. Martha Lucía Carrillo, presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Educación representado por Alegría del Lourdes Crespo Cordovez y, el doctor Juan Carlos Larrea, en su calidad de Procurador General del Estado (“PGE”).

Una vez realizado el sorteo de ley, se radicó la competencia para conocer la acción en este Tribunal de Garantías Penales Especializado para el Juzgamiento de Delitos Relacionados con Corrupción y Crimen Organizado (“Tribunal”), conformado por los Jueces Mario Andrés Muñoz Bayas, Jorge Suidberto Sánchez Pico y Clara Elizabeth Soria Carpio (ponente).

El 17 de julio de 2024 a las 07h48 la Secretaria del Tribunal recibe el expediente y, a las 09h02 del mismo día el Tribunal avocó conocimiento de la acción^[1]. Dado que se evidenciaron cumplidos los requisitos legales^[2], se dispuso correr traslado con el contenido de la demanda, efectuar las notificaciones correspondientes a las partes procesales. Además, se señaló el 30 de julio de 2024 a las 08h30 a fin de que se realice la audiencia correspondiente. Previo al requerimiento motivado del legitimado pasivo, se difirió la convocatoria a audiencia y, se la señaló para el 02 de agosto de 2024 a las 09h00. A la audiencia compareció el legitimado activo junto con su patrocinadora Abg. Martha Carrillo y, en representación del Ministerio de Educación – Ministerio - la abogada Cristina Aguas Almeida y, Tosa Jacqueline Guamaní Mena en representación de la Dirección Distrital 17D05.

En la audiencia se escucharon los argumentos de los sujetos procesales, se practicaron, incorporaron y contradijeron las pruebas presentadas por los intervinientes. Luego de la deliberación el 6 de agosto de 2024 a las 08h10 se comunicó exclusivamente la decisión del Tribunal de forma oral, aceptando parcialmente la acción de protección. En función de lo expuesto y, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 17 de la Ley Orgánica de

Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), se reduce a escrito de manera motivada la resolución.

II.- COMPETENCIA Y VALIDEZ PROCESAL

2.1. Competencia

Este Tribunal es competente para conocer y resolver la presente acción de protección conforme con lo previsto en el artículo 86 número 2 de la Constitución de la República (CRE), artículos 7, 166 número 1 y, 167 de la LOGJCC, artículos 160 números 2 y 3 y, 222 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ); junto con el artículo 8 número 2 de la Resolución No. 190-2021 del Pleno del Consejo de la Judicatura.

2.2. Validez Procesal

Dentro de la tramitación de la presente acción de protección, se respetaron las garantías básicas del debido proceso establecidas en el artículo 76 de la CRE; y, los principios procesales reconocidos en el artículo 4 número 1 de la LOGJCC. Se cumplieron con las solemnidades sustanciales comunes a todos los juicios e instancias en relación con el principio de formalidad condicionada previsto en el artículo 4 número 7 de la misma Ley. Se dio a la causa el trámite establecido en el artículo 86 número 3 de la CRE, sin que se observe vulneración del trámite propio de la garantía jurisdiccional, por lo que se declara la validez procesal.

III.- ALEGACIONES DE LOS SUJETOS PROCESALES

3.1. Fundamentos y pretensión de la accionante:

3.1.1. Respecto a la acción u omisión que vulneraría derechos constitucionales:

En el texto de su demanda el legitimado activo indicó que: el Ministerio de Educación de manera ilegítima y sin cumplir con un proceso de expropiación ha ocupado por intermedio de la Unidad Educativa José María Urbina - Unidad Educativa -, el terreno signado con el número 5028714, ubicado en la parroquia Nayón del cantón Quito.

3.1.2. Antecedentes fácticos relatados:

La abogada del legitimado activo indicó que la señora Carmen Cusme Laz es legítima propietaria del inmueble número 5028714 ubicado en la parroquia Nayón, conforme escritura pública de 20 de marzo de 2013. Que se le imposibilita el acceso a su inmueble de manera ilegítima y arbitraria con candados y cadenas. Actualmente, la única forma de acceder al terreno es por medio de la puerta de ingreso de la Unidad Educativa, que se encuentra en uso del bien y que se ha confiscado.

Agregó que ha mantenido comunicación con las autoridades de la Unidad Educativa quienes

le habrían indicado que no pueden dar criterios al respecto; que debía realizar su requerimiento al Distrito de Educación 17-D-05 y, que la comunidad hará respetar los derechos de la Unidad Educativa. El 26 de junio de 2023 solicitó una reunión con el Director del Distrito, Mgs. Fernando Moncayo, la misma que se efectivizó el 4 de julio de 2023 en donde se le recomendó remitir el pedido de manera oficial.

Señaló que con trámite 11245-E de 5 de julio de 2023, solicitó, al Director Distrital, una visita *in situ* para identificar que la Unidad Educativa ha invadido el terreno mencionado. Que, la visita *in situ* se concretó el 28 de julio de 2023. Luego de esto, con trámite 13758-E de 16 de agosto de 2023 solicitó al Distrito confirmar día y hora para mantener reuniones de trabajo a fin de garantizar su derecho sobre el predio.

Posteriormente, luego de varios requerimientos relacionados a la entrega de documentación, accede al infome número MINEDUC-SEDMQ-17D05-AJ-2023-056-IT en donde se reconoce a la señora Cusme como propietaria del inmueble, se evidencia la permanencia de la Unidad Educativa en el predio y, la necesidad de legalizar el inmueble para que los estudiantes cuenten con otro lugar para su recreación. Con informe técnico MINEDUC-SEDMQ-17D05-DDA-2023-244 de 13 de noviembre de 2023, la Dirección Distrital de Educación indica que el predio que se encuentra a nombre de la señora Cusme es usado por la Unidad Educativa como espacio recreativo y que, se requiere continuar utilizándolo por lo que se recomienda formalizar la tenencia del predio.

El 11 de marzo de 2024 convocaron al legitimado activo a una reunión de trabajo para el 14 del mismo mes y año. La reunión se celebró con la presencia del legitimado activo y los señores Lenín Trujillo Játiva y Julio César Luna, cuya acta aún no ha sido remitida a pesar de los requerimientos que ha realizado. Indicó que, en resumen, en esa reunión se estableció que el predio está siendo usado por la Unidad Educativa y el legitimado activo requirió la legalización del bien o su liberación.

3.1.3. Respecto a los derechos que habrían sido vulnerados por el acto.

A. Derecho a la propiedad privada

Indicó que no se puede despojar del derecho a la propiedad privada establecido en el artículo 321 de la CRE sin un debido proceso expropiatorio. Que al no existir un proceso expropiatorio del inmueble número 5028714 que está siendo usado por la Unidad Educativa, institución pública que pertenece al Ministerio, se convertiría en un proceso confiscatorio. Este proceso confiscatorio está prohibido por el artículo 323 de la CRE.

Agregó que el artículo 66 número 23 de la CRE garantiza el derecho a la propiedad privada. La omisión de no realizar un procedimiento de expropiación por parte del Ministerio, atenta a su derecho a la propiedad privada lo que afecta además la estabilidad económica y jurídica de su propietaria ya que no se ha realizado ninguna acción para evitar, suspender o subsanar la

confiscación. Mencionó que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador se estableció que el derecho a la propiedad privada debe entenderse en el contexto de una sociedad democrática. Que el Estado, a fin de garantizar otros derechos fundamentales puede restringir o limitar el derecho a la propiedad privada respetando la norma del artículo 21 de la Convención.

La Corte Constitucional en sentencia 146-14-SEP-CC ha indicado que el derecho a la propiedad tiene una doble dimensión, la dimensión relacionada con el derecho constitucional implica la obligación estatal de promover su acceso y una limitación para que lo vulnere. Recalcando que los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.

En la sentencia 176-14-EP/19 que concuerda en lo relacionado a la dimensión constitucional del derecho a la propiedad y que, el artículo 323 de la CRE establece la posibilidad de expropiación por razones de utilidad pública e interés social. En la sentencia 2737-19-EP/24 la Corte establece que la propiedad es un atributo inherente al ser humano y tiene una dimensión constitucional y que, toda confiscación al derecho a la propiedad es una confiscación. Que no se pretende perjudicar a los niños, sino que se busca que se aplique la norma constitucional.

Deja constancia que no es que los niños ingresan solos al predio, que son los maestros, funcionarios del Ministerio quienes guían a los niños y les permiten ingresar a la propiedad a pesar de que conocen que no es de su titularidad.

B. Derecho debido proceso.

Señaló que al vulnerar su derecho a la propiedad privada sin haber contado con el respectivo proceso de expropiación, se vulnera el debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes. Que esta vulneración ha generado un estado de incertidumbre en relación al derecho a la propiedad de la señora Cusme.

C. Derecho a la seguridad jurídica

Mencionó que la vulneración al derecho a la propiedad y al debido proceso existe una vulneración al principio de seguridad jurídica garantizado en el artículo 82 de la CRE, que al no cumplir con los mandatos constitucionales de los artículos 323 y 66 número 1, le han generado una angustia porque no puede confiar en Estado para el respeto de sus derechos. Que se pretende justificar el derecho de los niños, dado que son ellos quienes ocupan el inmueble, sin embargo es la Unidad Educativa quien da la anuencia para su uso, funcionando al margen de la ley.

3.1.4. Solicitud específica:

El legitimado activo culminó su petición requiriendo que se declare la vulneración de los derechos mencionados y se garantice el derecho a la propiedad de la siguiente manera:

- a. Se subsane la confiscación del bien raíz y se disponga a la Unidad Educativa terminen con la vulneración a su derecho a la propiedad cubriendo cualquier erogación de reparación.
- b. En caso de que no se pueda subsanar se repare material e inmaterialmente tomando como base los registros catastrales y municipales.
- c. Se evite cualquier forma de repetición en su contra.
- d. Se pidan disculpas públicas para evitar cualquier retaliación de la comunidad.

3.2. Argumentos de la parte accionada Ministerio de Educación.

En representación del legitimado pasivo comparecieron las abogadas Cristina Aguas y Rosa Guamaní.

Indicaron de manera general que niegan los fundamentos constitucionales y legales de la acción de protección ya que no reúne los requisitos de procedibilidad de los artículos 86 y 88 de la CRE y 39, 40 y 42 de la LOGJCC. Que existe una vía adecuada y expedita para proteger el derecho alegado como vulnerado como lo determina el Código Civil y el Código Orgánico General de Procesos que establecen los lineamientos para el uso, goce, disposición de los bienes.

3.2.1. Respecto a los derechos que habrían sido vulnerados por el acto u omisión

A. Derecho a la propiedad privada

Las representantes del Ministerio señalaron que, no es cierto que se confiscó el bien inmueble. Que los padres de estudiantes de la Unidad Educativa para garantizar el derecho a la recreación de los niños, implementaron juegos. El Comité de padres junto con los comuneros realizaron trabajos de ejecución durante años, implementaron juegos infantiles y un muro de protección. Que esto implica inversión económica que no fue efectuada por el Estado sino por la comunidad y los padres de familia, valor que asciende a \$ 8.000 que se realizó con los ingresos de los padres.

Que según el memorando practicado como prueba, son los padres de familia quienes han realizado trabajos y no el Ministerio de Educación. Que estos trabajos se realizaron sin autorización del Ministerio a fin de garantizar el derecho a la recreación de los niños. El Ministerio garantiza una educación holística en los términos constitucionales.

Que las vulneraciones al derecho a la propiedad sí pueden ser analizadas en vía constitucional cuando se determine que la autoridad pública de manera directa por acción u omisión vulneró el derecho dentro de un proceso ordinario. Que el legitimado activo no ha desvirtuado sus alegaciones en la vía ordinaria que era la correcta dado que jamás se expropió. Que no existen comprobantes de pagos del Ministerio y que no hay vulneración de derechos, porque han garantizado el derecho superior de los niños. Se preguntó ¿Cómo vulneraría el Ministerio la dignidad del accionante dejando que los niños ocupen ese espacio para su esparcimiento?

Agregó que es incorrecto que la dueña del predio no pueda ingresar a su propiedad porque existe un ingreso directo al predio. Que el Ministerio es titular del predio 5200965 que es colindante con la propiedad de la señora Cusme Laz. Que el Ministerio cuenta con infraestructura propia pero que no tiene espacio recreacional. Por autogestión del Comité de padres y los comuneros, se ha garantizado el derecho a recreación de los niños con el acceso al inmueble de la señora Cusme.

Señalaron que la propietaria no ha visitado el predio y que con dinero de la comunidad y los padres de familia se adecuó el mismo para que sea utilizado con fines recreativos. Que el rótulo con el nombre de la escuela no está dentro del inmueble de la señora Cusme. Que la Corte Constitucional en sentencia 016-13-sep-cc ha establecido que se puede acceder a los derechos infraconstitucionales por medio de una tutela judicial expedita en la vía ordinaria. Que el Ministerio no cometió vulneración alguna porque no ha autorizado ninguna construcción en los términos de la sentencia 2737-19-EP y que no pretenden adueñarse de la propiedad.

B. Derecho al debido proceso.

Las abogadas manifestaron que el análisis no va encaminado a la propiedad del inmueble, sino que, el Código Civil establece que el dominio del un bien es un derecho real, pleno, exclusivo y autónomo. Que le concede al titular atribuciones para ejercerlo dentro del ordenamiento jurídico. Que no se ha expropiado predio alguno, no se ha realizado proceso de utilidad pública. Que no existen comprobantes de pago que está realizando el Ministerio, que solo han realizado una educación holística, protegiendo la integridad de los niños niñas y adolescentes. Que la doctora Guamaní realizó el informe personalmente y, se le ha dado el trámite, que eso garantiza el derecho al debido proceso.

C. Derecho a la seguridad jurídica.

Las representantes del Ministerio indicaron que son existen vulneraciones al derecho a la seguridad jurídica dado que el artículo 82 de la CRE contempla la existencia de normas previas, claras y públicas. Que en este caso, los trabajos lo realizaron padres de familia y la comunidad. Que existe una vía ordinaria adecuada y que se inició un proceso administrativo al que se le ha dado un tratamiento adecuado pues el mismo tiene relación directa con los recursos del Estado. Que se ha hecho el requerimiento de legalizar el bien a favor del Ministerio, dado que se lo está usando, por parte de los comuneros, para los estudiantes de la Unidad Educativa.

3.2.2. De su petición en concreto:

Las representantes del legitimado pasivo solicitaron se deseche la demanda porque no se verifican los números 1, 2, 3 y 40 del artículo 40, no existe vulneración de derechos.

3.2.3. De la parte accionada PGE

La Procuraduría General del Estado, no compareció a la audiencia.

IV.- PRUEBAS

4.1. Pruebas del legitimado activo: El legitimado activo incorporó:

A. Escrito de 28 de febrero de 2024, dirigido al Ministro de Educación solicitando se subsane la limitación a la propiedad de la señora Cusme Laz. (fs. 1 a 5)

B. Informe No. MINEDUC-SEDMQ-17D05-AJ-2023-056-IT, de 25 de agosto de 2023, relacionado con la visita *in situ* de la escuela de Educación Básica José María Urbina (fs. 6 a 9)

C. Informe técnico No. MINEDUC-SEDMQ-17D05-DDA-2023-244 de 13 de noviembre de 2023, titulado Informe Predio Nro. 5028714 Escuela de Educación Básica José María Urbina (fs. 10 a 13).

D. Certificado de Gravamen de 3 de julio de 2024 respecto al Predio 5028714 en donde se establece como propietaria del mismo a la señora Carmen Monserrate Cusme Laz (fs. 14)

E. Impresión de transferencias realizadas al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, como pagos del impuesto predial y comprobantes de pago del predio 5028714 (fs. 15 a 26)

F. Escritura de compraventa de 20 de marzo de 2013 del predio 5028714, constan como vendedores los señores Byron Ramiro Yáñez Chilla y María Amada Calero León y, como compradora la señora Carmen Monserrate Cusme Laz (fs. 27 a 33)

4.2. Pruebas de la parte accionada Ministerio de Salud Pública, CEGEMED: Los legitimados pasivos incorporaron la siguiente prueba, que también fue requerida por el legitimado activo en su escrito de demanda:

A. Memorando Nro. MINEDUC-SEDMQ-17D05-2024-02760-M de 26 de julio de 2024 respecto a los recursos invertidos en el predio 5028714, suscrito por Mgs. Fernando José Moncayo Robles y su anexo fotográfico (fs. 94 y 95)

B. Memorando Nro. MINEDUC-SEDMQ-DZAE-2024-0859-M, de 26 de julio de 2024 suscrito por Óscar Fabián Villavicencio Arteaga, en donde requiere la certificación de las inversiones y/o gastos realizados en el predio 5028714 con recursos públicos (fs. 96)

C. Copia certificada del expediente completo de la denuncia por acoso interpuesta por el legitimado activo (fs. 94 a 211)

D. Informe técnico de las funciones que desempeña un operador aprobador del módulo de presupuesto, operador y operador del módulo de tesorería del Ministerio de Salud Pública (f. 212 a 214).

4.3. De la parte accionada PGE

No compareció a la audiencia ni presentó pruebas.

4.4. Alegaciones respecto a la prueba

Respecto a la alegación de impertinencia de la prueba realizada por los sujetos procesales, este Tribunal tiene en cuenta que la prueba presentada tiene relación directa con las alegaciones relacionadas por el accionante independientemente de la fecha de realización.

V.- CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL EN CUANTO A LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN

5.1. Sobre la acción de protección

Toda persona tiene derecho a contar con un recurso sencillo y rápido ante los jueces competentes y ampararse contra actos que violen sus derechos fundamentales^[3]. Teniendo presente la característica de justiciables^[4] que tienen los derechos, se generan garantías jurisdiccionales de respaldo que permiten su exigibilidad y protección. El Estado ecuatoriano cumple con la obligación de garantizar a todas las personas un recurso sencillo, rápido y efectivo ante los jueces competentes contra actos que vulneren sus derechos fundamentales^[5], de la mano de la efectivización del derecho a la tutela judicial^[6].

Una de estas garantías jurisdiccionales, es la acción de protección que, constitucionalmente garantiza:

(E)l amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales...^[7]

De manera similar, la LOGJCC establece que esta garantía busca:

(E)l amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por las acciones de hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena.^[8]

La Corte Constitucional ha establecido que, las garantías jurisdiccionales están diseñadas para tutelar derechos de las personas cuando se encuentren en situación de desequilibrio frente al poder^[9]. En consecuencia, los artículos 88 de la CRE y 39 de la LOGJCC, han establecido que su objeto es el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales que no estén protegidos por otras garantías jurisdiccionales.

Para que proceda la acción de protección, el primer requisito que exige el artículo 40 número 1 de la LOGJCC es la existencia de la vulneración de un derecho constitucional por parte de una autoridad pública o persona particular, causado daño a un derecho de una o varias personas. Bajo esas consideraciones, le corresponde al Tribunal establecer los hechos probados y el problema jurídico a resolver dentro de esta acción.

VI. – HECHOS PROBADOS

De la práctica de la prueba, el Tribunal considera como hechos probados:

6.1. Que el predio número 5028714 es propiedad de la señora Carmen Monserrate Cusme Laz y, que colinda, en el occidente, con la Escuela José María Urbina.

Esto se determina de la prueba incorporada a fojas 14 con el certificado de gravámenes 3095287, los pagos del impuesto predial realizados por su propietaria constante a fojas 15 a 26 y, la copia de la escritura de compraventa de 20 de marzo de 2013 constante a fojas 27 a 32.

6.2. Que el predio número 5028714, propiedad de la señora Carmen Monserrate Cusme Laz está siendo usado por la Escuela de Educación Básica José María Urbina para fines recreativos de los estudiantes de mencionada institución.

Esto se determina de la prueba incorporada: Informe de visita *in situ* constante a fojas 6 y siguientes, Informe Técnico Nro. MINEDUC-SEDMQ-17D05-DDA-2023-244 constante a fojas 10, Memorando MINEDUC-SEDMQ-17D05-2024-02760 que consta a fojas 95.

VII. - PROBLEMAS JURÍDICOS A RESOLVER

Los alegatos de la defensora del legitimado activo se han fundamentado en el uso del predio 5028714 por parte de la Unidad Educativa y, la limitación de acceso que su propietaria tiene al mismo. Añadió que esto habría afectado a los derechos a la propiedad, debido proceso y seguridad jurídica de la señora Carmen Cusme Laz. Por su parte, las representantes de la entidad demandada han manifestado que no existe vulneración a los mencionados derechos dado que, el Ministerio no ha realizado ningún tipo de gasto o inversión en la adecuación del predio, sino el Comité de padres de familia y la comunidad a fin de garantizar el derecho a la recreación de los estudiantes de la Unidad Educativa.

En función de esto, le corresponde a este Tribunal resolver si ¿el uso del predio 5028714 por parte de la Unidad Educativa, con fines recreacionales para sus alumnos, vulneran los derechos a la propiedad, debido proceso y seguridad jurídica de la señora Carmen Monserrate Cusme Laz?

VIII. - ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS DETERMINADOS POR EL TRIBUNAL

8.1. Respeto del derecho a la propiedad privada.

La representante del legitimado activo ha indicado que no se puede limitar el derecho a la propiedad privada sin un proceso expropiatorio. Que el inmueble está siendo usado por la Unidad Educativa y que se le ha impedido el ingreso a la propiedad. Que todo proceso confiscatorio está prohibido por la CRE y que ha terminado afectando además su estabilidad económica y jurídica.

Por su parte, las representantes del legitimado pasivo indicaron que el Ministerio no ha vulnerado el derecho a la propiedad. Que el inmueble se usa para fines recreativos de los alumnos de la Unidad Educativa y que se han realizado modificaciones con inversiones del Comité de padres de familia y la comunidad, no con dinero público. Que el Ministerio solo ha permitido que los niños ocupen un espacio para su esparcimiento. Que se trata de un tema que se debe resolver con el derecho civil y en la vía ordinaria.

8.1.1. Consideraciones del Tribunal

El derecho a la propiedad se establece constitucionalmente en los artículos 66 número 26^[10] y 321^[11]. La Corte Constitucional hace referencia al artículo 66 número 26 y explica que el derecho a la propiedad tiene una dimensión constitucional, indicando que:

El derecho constitucional a la propiedad tiene dos componentes. La segunda parte del artículo hace referencia al denominado “derecho al acceso a la propiedad”. En correlativo, este elemento obliga al Estado a adoptar medidas para garantizar el acceso, uso y goce de una propiedad. Esto se traduce en una obligación de carácter positiva, es decir, contiene una obligación de hacer del Estado frente a los propietarios. Por otro lado, la primera parte del artículo se refiere a la protección al propietario frente a la intervención del Estado. Contiene la obligación de no hacer o de abstenerse a interferir ^[12].

De los hechos probados (6.1.), se tiene que el inmueble de predio número 5028714 es propiedad de la señora Carmen Monserrate Cusme Laz y colinda con la Unidad Educativa, tal como consta a fojas 14 - Certificado de gravámenes número 3095287 - los pagos del impuesto predial de fojas 15 a 26 y, la copia de la escritura de compraventa de 20 de marzo de 2013 constante en fojas 27 a 32.

Por otro lado, el reconocimiento de interés y la función social de la propiedad están contemplados en la norma constitucional por medio de procesos de declaratoria de utilidad pública y expropiación de bienes previa justa valoración, indemnización y pago, prohibiendo toda forma de confiscación^[13]. La función social implica que el derecho, no es absoluto y tiene excepciones. La Corte Constitucional establece que:

Nuestra Constitución distingue la expropiación de la confiscación. La expropiación es la vía para limitar constitucionalmente la propiedad, pues implica seguir un debido

proceso expropiatorio, el pago del justo precio y se da únicamente por razones de utilidad pública. Entonces, la figura de expropiación no vulnera derechos constitucionales (...)^[14]

De los hechos probados (6.2) se tiene constancia que el predio número 5028714, propiedad de la señora Carmen Monserrate Cusme Laz, está siendo usado por la Escuela de Educación Básica José María Urbina para fines recreativos de sus estudiantes.

Esto se determina de la prueba incorporada: Informe de visita *in situ* constante a fojas 6 y siguientes, en cuyo punto 4.3. se indica que en la propiedad se encuentran los juegos de recreación de la Unidad Educativa, en las conclusiones indican que existe la necesidad de legalizar el inmueble a nombre del Ministerio y, en las recomendaciones se afirma que en el inmueble se encuentra desarrollándose el área de recreación de la Unidad Educativa. En las conclusiones del Informe Técnico Nro. MINEDUC-SEDMQ-17D05-DDA-2023-244 constante a fojas 10 a 13 se establece que el predio 5028714 es utilizado por la escuela como espacio recreativo. En el Memorando MINEDUC-SEDMQ-17D05-2024-02760 que consta en fojas 95, de la misma manera se establece que en el bien inmueble en referencia está el espacio recreativo de la Unidad Educativa.

Es decir, el inmueble de propiedad de la señora Carmen Cusme Laz es ocupado por la Unidad Educativa sin que haya existido declaratoria previa de utilidad pública y un proceso de expropiación. Este particular que es de conocimiento del Ministerio por medio de sus Distritos. La Corte Constitucional ha establecido que, *“toda limitación a la propiedad que no se produzca bajo la expropiación, es una confiscación. La confiscación si transgrede el derecho constitucional a la propiedad”*^[15].

El Ministerio ha argumentado que no existió erogación de fondos públicos para la realización de modificaciones en el predio y que, los gastos son iniciativa del Comité de padres de familia y de los comuneros a fin de que los estudiantes cuenten con un lugar de recreación. La representante del accionante indicó que no solamente se han realizado modificaciones al predio sin su autorización, sino que, además, se le impide el ingreso a su propiedad dado que existen candados y cadenas en la puerta principal y que, la única entrada se realiza por la puerta trasera de la institución colindante a su inmueble.

El artículo 16 de la LOGJCC establece que *“se presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario (...) siempre que de los elementos de convicción no resulte una conclusión contraria”*^[16]. El Tribunal tiene constancia de que en el inmueble se han implementado juegos y se han realizado modificaciones sin la anuencia de su dueña. Si bien el Ministerio ha indicado que no ha existido erogación de fondos públicos se debe considerar que los Comités de madres y padres de familia son organismos de la institución educativa^[17] por otro lado, se ha afirmado en la prueba expuesta que, la Unidad Educativa - dependiente del Ministerio- ha permanecido ocupando el inmueble.

Independientemente de si existió o no erogación de fondos públicos en la implementación de modificaciones en el inmueble, la Corte ha indicado que, más allá de los casos ejemplificativos expuestos en sus sentencias, “*cualquier intervención en la propiedad privada por parte del Estado que no sea una expropiación atenta a derechos constitucionales.*”^[18] Con lo expuesto, el Ministerio no se puede deslindar de la responsabilidad de sus actuaciones al utilizar el predio de la señora Cusme sin el respectivo trámite de expropiación.

El Ministerio afirmó que la señora Cusme puede ingresar al bien inmueble sin ninguna restricción y que la afirmación de la abogada del accionante es falsa. No se presentó, por parte del Ministerio, ninguna prueba que demuestre lo contrario a lo que ha afirmado la representante del legitimado activo. Dicha situación ya se encontraba en conocimiento del Ministerio el 28 de febrero de 2024, según consta a fojas 1 del expediente.

Ante la alegación de que existe una vía ordinaria, civil para solventar el reclamo del legitimado activo, la Corte ha señalado que “*los derechos derivados de la propiedad que sean distintos a la no confiscación o al derecho al acceso a la propiedad, por lo general, son propios de la justicia ordinaria*”^[19].

Se tiene en cuenta que, el Ministerio, por medio de la Unidad Educativa utiliza el predio de la señora Cusme como espacio recreativo, se han implementado modificaciones en el inmueble por el Comité de padres de familia. El Comité, forma parte de la institución educativa tal como lo establece el Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural y el Acuerdo Ministerial MINEDUC-MINEDUC-2023-00075. En consecuencia, estamos frente a un caso en el que se trata la no confiscación y el derecho al acceso a la propiedad privada, por lo que, la vía ordinaria no es la adecuada.

Con los antecedentes expuestos, el Tribunal considera que, el Ministerio de Educación, ha vulnerado el derecho a la propiedad privada de la señora Carmen Monserrate Cusme Laz, respecto al bien inmueble signado con el predio número 5028714.

8.2. Respecto a los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica.

La representante del legitimado activo señaló que al vulnerar el derecho a la propiedad privada sin haber realizado un proceso de expropiación, se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes y que, en consecuencia de esta vulneración se vulneró el derecho a la seguridad jurídica al no cumplir los mandatos constitucionales de los artículos 323 y 66 número 1.

Por su parte, las abogadas del legitimado pasivo destacaron que el Código Civil establece el dominio de un bien como un derecho real. Que el Ministerio no ha realizado inversiones, pagos o expropiaciones al respecto. Que, con los informes, se ha realizado un trámite administrativo y que eso garantiza el debido proceso. Que existe una vía ordinaria adecuada. Que, se inició un proceso administrativo al que se le ha dado tratamiento, que tiene relación

directa con los recursos del Estado. Que se ha requerido legalizar el bien a favor del Ministerio pues se lo está usando para los estudiantes de la Unidad Educativa por intervención de los comuneros.

8.2.1. Consideraciones del Tribunal

Las normas que la representante de la legitimada activa alega como no aplicadas son las establecidas en los artículos 325 y 66 número 1 de la CRE. Las representantes del legitimado pasivo han indicado que se ha solicitado el procedimiento administrativo y que este depende de decisiones y recursos estatales. Sin embargo, de los hechos probados y, la prueba practicada se tiene la constancia de que la Unidad Educativa usa el bien inmueble propiedad de señora Cusme Laz, sin haber realizado un proceso de declaración de utilidad pública y expropiación. El Tribunal concluye que ambos derechos alegados, provienen de la ausencia de un proceso expropiatorio respecto al bien inmueble 5028714 que generó una vulneración al derecho a la propiedad.

La alegación de la vulneración al derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica está fundamentada en normas constitucionales^[20]. La Corte Constitucional ha establecido la necesidad de garantizar el cumplimiento de las normas por parte de las autoridades administrativas. Este respeto evita actuaciones arbitrarias de los poderes públicos y no constituye un reemplazo a la justicia ordinaria^[21]. La Corte también vinculó esta garantía, de manera directa, con el derecho a la seguridad jurídica. Ambos derechos deben ser observados por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada sino por procedimientos preestablecidos^[22].

En el acápite anterior - 8.1 - , el Tribunal declaró vulnerado del derecho a la propiedad privada en su rango constitucional. Las normas cuya falta de cumplimiento se alega tienen rango constitucional y están directamente relacionadas con el derecho a la propiedad en su rango constitucional. El Tribunal considera que la vulneración del derecho a la propiedad privada - ya que no existió un debido proceso expropiatorio^[23] - genera una vulneración directa a los derechos al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y, en consecuencia, a la seguridad jurídica.

8.3. En cuanto a la reparación integral

Al haber verificado una vulneración de derechos por parte del Ministerio, corresponde ordenar una reparación integral. La LOGJCC establece que la reparación integral procurará que la persona titular del derecho violado goce y disfrute del derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca la situación anterior a la violación^[24].

La representante del legitimado activo, en su pretensión requirió las siguientes medidas de reparación:

- a. Se subsane la confiscación del bien raíz y se disponga a la Unidad Educativa termine

con la vulneración a su derecho a la propiedad cubriendo cualquier erogación de reparación.

- b. En caso de que no se pueda subsanar se repare material e inmaterialmente tomando como base los registros catastrales y municipales.
- c. Se evite cualquier forma de repetición en su contra.
- d. Se pidan disculpas públicas para evitar cualquier retaliación de la comunidad.

El pedido de subsanación - a -, se adecúa parcialmente a lo establecido por la Ley. El Tribunal considera que de esta manera se procura que la titular de la propiedad goce y disfrute de su derecho de la manera más adecuada posible reestableciendo su acceso y uso del mismo a la situación anterior. Para esto, se dispone que, el Ministerio y la Unidad Educativa, se abstengan de utilizar el inmueble con predio 5028714, colindante con la Institución y propiedad de la señora Carmen Monserrath Cusme Laz; el mismo que, hasta la fecha ha venido utilizando con fines recreativos. De la misma manera, se deberá permitir su acceso de manera absoluta e inmediata.

En cuanto al pedido de erogación monetaria por reparación -b-: no se tiene de los hechos probados ni, de la prueba aportada que se requieran reparaciones en el inmueble. De la prueba practicada se determinó que se han invertido montos económicos relacionados con muros de contención, sin que esto haya determinado un daño o perjuicio en el bien. Por lo que no se dispone ningún tipo de pago al respecto.

En lo relacionado a la reparación material e inmaterial en función de los registros catastrales y municipales, esta no es adecuada con la realidad procesal. El Tribunal declaró la vulneración al derecho a la propiedad de la señora Carmen Cusme Laz, considerando que no se había iniciado un proceso de declaratoria de utilidad pública y expropiatorio del bien inmueble 5028714 que está siendo utilizado por el Ministerio – la Unidad Educativa -.

La CRE y la Corte Constitucional reconocen la expropiación como una forma constitucional de limitar el derecho a la propiedad privada previo al pago de un justo precio. La expropiación, tiene un trámite ordinario establecido en la norma y, requiere la declaratoria de utilidad pública dentro del proceso. El Tribunal, no tiene competencia ni para declarar de utilidad pública un bien y, tampoco, para iniciar un proceso expropiatorio. Por esta razón, se deja a salvo la posibilidad de la autoridad estatal de iniciar el proceso expropiatorio, de considerarlo oportuno.

En lo relacionado a las garantías de no repetición, la Corte Constitucional las ha señalado como medidas preventivas a fin de que no vuelva a cometerse la violación en el futuro^[25]. Dada la naturaleza del proceso, se dispone al Ministerio de Educación, difunda la presente sentencia en sus redes sociales y su página web. Además, deberá difundirla a su personal docente y administrativo incluyendo los comités de madres, padres de familia y/o representantes legales en las instituciones educativas. Para su cumplimiento, se concede el plazo de 30 días.

Los sujetos procesales han argumentado la participación de la comunidad en los hechos relatados. Este Tribunal considera adecuada la emisión de disculpas públicas a la señora Carmen Monserrate Cusme Laz como consecuencia de la vulneración de derechos declarada. Para el cumplimiento de esta medida, el Ministerio de Educación deberá publicar las disculpas públicas en sus redes sociales y su página web. Además, se deberán ofrecer disculpas públicas, por medio de la Unidad Educativa, en un acto público en la institución. Para su cumplimiento, se concede el plazo de 30 días.

En los términos expuestos, este Tribunal acepta parcialmente la solicitud de reparación integral realizada por la representante del señor Fabricio Daniel Lizano Rivadeneira en su calidad de mandante de la señora Carmen Monserrate Cusme Laz.

IX. DECISIÓN

Por lo expuesto, este Tribunal de Garantías Penales Especializado para el Juzgamiento de los Delitos Relacionados con Corrupción y Crimen Organizado, con Sede en del Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, Juez Constitucional para efectos de la presente acción, **ADMINISTRANDO JUSTICIA CONSTITUCIONAL, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, resuelve:

- A. Aceptar parcialmente la acción de protección planteada por el Fabricio Daniel Lizano Rivadeneira, con poder amplio y suficiente otorgado por la señora Carmen Monserrate Cusme Laz, en contra del Ministerio de Educación, representado por su Ministra y el Procurador General del Estado.
- B. Declarar la vulneración del derecho a la propiedad privada de la señora Carmen Monserrate y, en consecuencia, el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y la seguridad jurídica.
- C. Aceptar parcialmente la solicitud de reparación integral realizada por el legitimado activo y, en los términos del artículo 18 de la LOGJCC, como medida de reparación integral se dispone: Que el Ministerio y la Unidad Educativa José María Urbina, se abstengan de utilizar el inmueble con número de predio 5028714, colindante con la Institución y propiedad de la señora Carmen Monserrath Cusme Laz. Este inmueble es utilizado por la institución con fines recreativos. De la misma manera, se dispone permitir el acceso de su propietaria de manera absoluta e inmediata.
- D. Como medida de no repetición se dispone al Ministerio de Educación que difunda la presente sentencia en sus redes sociales y su página web. Además, deberá difundirla a su personal docente y administrativo incluyendo los comités de madres, padres de familia y/o representantes legales en las instituciones educativas. Para el cumplimiento de esta disposición se concede el plazo de 30 días.
- E. Como medida de reparación inmaterial se dispone al Ministerio de Educación publicar las disculpas públicas en sus redes sociales y su página web. Además, se deberán ofrecer las disculpas públicas por medio de la Unidad Educativa, en un acto público en

la institución. Para el cumplimiento de esta disposición, se concede el plazo de 30 días.

- F. Delegar a la Defensoría del Pueblo el seguimiento del cumplimiento de la reparación dispuesta en los términos del artículo 21 de la LOGJCC.
- G. Se deja a salvo la posibilidad de la autoridad estatal de iniciar el proceso expropiatorio del bien inmueble con número de predio 5028714, propiedad de la señora Carmen Monserrath Cusme Laz, de considerarlo oportuno.

Actúe la Abg. Cinthia Pérez en su calidad de Secretaria de este Tribunal. Sin costas ni honorarios que regular. - **NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE.**-

1. [^] *En cumplimiento de los artículos 13 y 33 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).*
2. [^] *Artículo 10 de la LOGJCC.*
3. [^] *San José, Convención Americana sobre los Derechos Humanos «Pacto de San José», Organización de Estados Americanos, 1978, art. 25.*
4. [^] *Ecuador, Asamblea Nacional Constituyente, «Constitución de la República» (2008), artículo 11 núm. 3.*
5. [^] *San José, Convención Americana sobre los Derechos Humanos «Pacto de San José», artículo 25.*
6. [^] *Ecuador, Asamblea Nacional Constituyente, Constitución de la República, artículo 75.*
7. [^] *Ecuador, Asamblea Nacional Constituyente, artículo 88.*
8. [^] *Ecuador, Asamblea Nacional, «Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional» (2009), artículo 39.*
9. [^] *Ecuador, Corte Constitucional, Sentencia No. 282-13-JP/19, No. Caso 282-13-JP (4 de septiembre de 2019).*
10. [^] *Constitución. Art. 66 . – Se reconoce y garantizará a las personas (...) número 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.*
11. [^] *Constitución. 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.*
12. [^] *Ecuador, Corte Constitucional, Sentencia 2737-19-EP/24, No. Caso 2737-19-EP (7 de marzo de 2024).*
13. [^] *Ecuador, Asamblea Nacional Constituyente, Constitución de la República, art. 323.*
14. [^] *Ecuador, Corte Constitucional, Sentencia 2737-19-EP/24 párrafo 56.*
15. [^] *Ecuador, Corte Constitucional, párrafo 57.*
16. [^] *Ecuador, Asamblea Nacional, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, art. 16.*
17. [^] *Ecuador, Presidencia de la República, Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 254, 22 de*

- febrero de 2023, art. 321.*
18. [^]_— *Ecuador, Corte Constitucional, párrafo 58.*
 19. [^]_— *Ecuador, Corte Constitucional, Sentencia 2737-19-EP/24 párrafo 60.*
 20. [^]_— *El artículo 76 número 1 de la CRE indica: En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.*
 21. [^]_— *Ecuador, Corte Constitucional, Sentencia 797-14-EP, No. Caso 797-14-EP (19 de mayo de 2020).*
 22. [^]_— *Ecuador, Corte Constitucional, párrafos 20 y 21.*
 23. [^]_— *Al respecto la Corte Constitucional se ha pronunciado en sentencias 146-14-SEP-CC y 176-14-EP/19, entre otras.*
 24. [^]_— *Ecuador, Asamblea Nacional, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, art. 18.*
 25. [^]_— *Ecuador, Corte Constitucional, Sentencia No. 18-21-IS/22, No. 18-21-IS/22 (10 de agosto de 2022).*

CLARA ELIZABETH SORIA CARPIO

JUEZA(PONENTE)

JORGE SUIDBERTO SANCHEZ PICO

JUEZ

MARIO ANDRES MUÑOZ BAYAS

JUEZ