

Quito, D.M., 03 de febrero de 2021

CASO No. 43-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada por una tercera persona contra una sentencia de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (en una acción de protección), por no constatar vulneraciones al debido proceso en la garantía de defensa y la seguridad jurídica.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 19 de diciembre de 2013, el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha (“Gobierno Provincial”) declaró de utilidad pública el bien inmueble de propiedad de Carlos Alberto Fernández Suárez y dispuso la suscripción del contrato que permita la transferencia forzosa de dominio.¹
2. El 26 de mayo de 2015, Elsa Fernández Sevilla, quien afirmó ser propietaria de un lote de terreno que se encuentra a nombre de su padre Carlos Alberto Fernández Suarez, demandó mediante acción de protección al Gobierno Provincial, y exigió la suspensión de ocupación del bien inmueble de su propiedad y el pago de daños materiales e inmateriales ocasionados por la inobservancia del trámite de expropiación. Indicó que su propiedad ha tenido varios litigios desde 1992, año en el que los supuestos invasores Jaime Lugmaña Pachacama y María Suquillo Moromenacho presentaron una demanda de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio. Precisó que el 13 de abril de 1998 se desechó la demanda de prescripción y se ordenó que los actores devuelvan el bien inmueble a los propietarios.²
3. El 15 de julio de 2015, la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito declaró la vulneración de los derechos constitucionales de

¹ Mediante Resolución administrativa 114-DGSG-13, el prefecto de Pichincha, considerando necesaria la construcción del proyecto “Alternativa Sur-Armenia 1 de la autopista General Rumiñahui”, parroquia Conocoto, cantón Quito, resolvió declarar de utilidad pública con fines de expropiación urgente, el inmueble de Carlos Fernández Suárez, predio 275457. La referida resolución fue notificada a Jaime Lugmaña Pachacama, quien se encontraba en el lugar del inmueble, para que la misma sea entregada a Carlos Fernández Suárez. Véase Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, juicio No. 17460-2015-00894, fs. 131 a 132 del expediente de primera instancia.

² Véase Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, demanda fs. 48 a 57 del expediente de primera instancia.

Elsa Fernández Sevilla y aceptó la demanda.³ El 20 de julio de 2015, el Gobierno Provincial interpuso recurso de apelación.

4. El 29 de octubre de 2015, la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“Corte Provincial”) rechazó el recurso de apelación interpuesto, confirmó la sentencia subida en grado y dispuso que para la reparación económica se observe la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 19.⁴
5. El 19 de noviembre de 2015, Mirian Irene Lugmaña Suquillo (“la accionante”), hija de los cónyuges Jaime Lugmaña Pachacama y María Suquillo Moromenacho⁵, presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 29 de octubre de 2015.
6. El 21 de junio de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.
7. El 12 de noviembre de 2019 se sorteó la causa y correspondió al juez Ramiro Avila Santamaría, quien, el 28 de septiembre de 2020, avocó conocimiento del caso y solicitó el informe motivado a los jueces de la Corte Provincial. El 11 de diciembre de 2020, se recibió el informe de la Corte Provincial.

II. Competencia de la Corte Constitucional

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República, 58 y siguientes de la LOGJCC.

III. Acto impugnado, pretensión y argumentos

9. La sentencia impugnada fue expedida por la Corte Provincial el 29 de octubre de 2015. Según la sentencia, el Consejo Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica “*por no haber acoplado la entidad demandada su accionar a lo previsto en*

³ La Unidad Judicial declaró la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso, seguridad jurídica y propiedad. Como reparación integral, dispuso que el Gobierno Provincial en el plazo de 45 días notifique a Elsa Fernández Sevilla con el acto administrativo de expropiación para que ejerza su derecho a la defensa, consigne la indemnización ante el juez competente y pague los costos por servicios judiciales. Véase Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, sentencia fs. 298v del expediente de primera instancia.

⁴ La Corte Provincial estableció “*no se acepta el recurso de apelación, y en lo principal se confirma el fallo recurrido, con la puntualización que se deja advertida en el precedente sub numeral 7.3 de este fallo, en cuanto a que para la determinación de la reparación económica ordenada se observará lo previsto en el Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional...*”. Véase Satje, Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, caso No. 17324- 2013- 0230.

⁵ Véase Satje, Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, caso No. 17324- 2013- 0230.

la normativa jurídica existente a efectos de entrar a ocupar el inmueble aludido de propiedad de la ahora accionante...”.⁶ Por lo que resolvió rechazar el recurso de apelación y confirmar la sentencia subida en grado.⁷

10. La accionante sostiene que la sentencia vulneró sus derechos constitucionales a la propiedad (artículo 66.26), al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas, defensa, a ser escuchada en el momento oportuno, presentar los argumentos de los que se crea asistido (artículo 76.1 y 7. a. c. y h), y seguridad jurídica (artículo 82 de la Constitución). Por otro lado, alega que la decisión judicial inobservó los principios constitucionales y deberes del Estado, garantizados en los artículos 11 (1), (4) y (9), 168 (6) y 277 (1) de la Constitución. Solicita que la Corte declare la nulidad de las sentencias dictadas por la Corte Provincial y Unidad Judicial.
11. La accionante manifiesta que, a la época en la que Elsa Fernández Sevilla presentó la demanda de acción de protección en contra de la Prefectura Provincial, reclamando indemnización por el bien inmueble de su padre, ella ya había presentado una demanda de prescripción adquisitiva de dominio sobre el mismo bien inmueble⁸ y que fue inscrita en el Registro de la Propiedad. Por lo que, la señora Elsa Fernández debió requerir que el juez constitucional la considere como parte procesal.⁹
12. En relación al derecho a la defensa manifiesta que la Corte Provincial ha denegado *“de hecho mi derecho constitucional e innegable a la defensa, por no haberme considerado parte en este proceso...”*¹⁰
13. Sobre el derecho a la seguridad jurídica indica que *“...no se puede adoptar una decisión judicial, que afecta intereses particulares...Este principio constitucional, no hace otra cosa, que garantizar que las normas de Ley y procedimiento se aplicarán en todos los casos...”*¹¹

⁶ Véase Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, juicio No. 2015-00894, sentencia de 29 de octubre de 2015, a fs. 42 del expediente de segunda instancia.

⁷ Véase Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, juicio No. 2015-00894, sentencia de 29 de octubre de 2015, a fs. 39 a 43 del expediente de segunda instancia.

⁸ La Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha *“acepta el recurso de apelación interpuesto por Carmen Elena Fernández Valdivieso y la Señora Elsa Fernández Sevilla, en calidad de demandadas...se REVOCA en todas sus partes la sentencia subida en grado, RECHAZANDOSE LA DEMANDA presentada por Miriam Irene Lugmaña Suquillo. Déjese sin efecto la inscripción de la Demanda en el Registro de la Propiedad del Cantón...”*. Véase Satje, caso No. 17324-2013- 0230.

⁹ Véase Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, juicio No. 17460-2015- 00894, demanda de Acción Extraordinaria de Protección, a fs. 62 del expediente de segunda instancia.

¹⁰ Véase Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, juicio No. 17460-2015- 00894, demanda de Acción Extraordinaria de Protección, a fs. 62 del expediente de segunda instancia.

¹¹ Véase Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, juicio No. 17460-2015- 00894, demanda de Acción Extraordinaria de Protección, a fs. 67 del expediente de segunda instancia.

14. Guadalupe Narváez Villamarín, actual jueza de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en su informe manifiesta que los originales del juicio no se encuentran en la Sala y que tampoco dictó la sentencia del 29 de octubre del 2015, objeto de la acción extraordinaria de protección.¹²

IV. Análisis constitucional

15. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.¹³
16. En la demanda, la accionante afirma que la sentencia vulneró los derechos constitucionales a la propiedad (artículo 66.26), al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas, defensa, a ser escuchado en el momento oportuno, presentar los argumentos de los que se crea asistido (artículo 76.1 y 7. a. c. y h), y seguridad jurídica (artículo 82 de la Constitución). También, señala que la decisión judicial inobservó principios constitucionales y deberes del Estado, garantizados en los artículos 11 (1), (4) y (9), 168 (6) y 277 (1) de la Constitución. Sin embargo, solo ha ofrecido argumentos claros respecto a la presunta vulneración del derecho a la defensa y seguridad jurídica, respecto a los demás solamente se limitó a transcribir la norma constitucional.¹⁴ Por lo expuesto, la Corte analizará únicamente la presunta vulneración a los derechos argumentados.
17. La Constitución consagra los derechos a no *“ser privado de la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento... ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones...y presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistido y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra”*.¹⁵ El derecho a la defensa supone iguales condiciones y oportunidades de las partes involucradas en el proceso para ser debidamente escuchados (en actuaciones tales como presentar y analizar pruebas, e interponer recursos dentro de plazos o términos).
18. Elsa Fernández Sevilla únicamente demandó al Gobierno Provincial y solicitó *“se suspenda provisionalmente la ocupación del predio de mi propiedad...una vez que se me haya notificado por escrito de la decisión de...proceder al trámite de*

¹² Véase informe de la Sala Civil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, entregado el 11 de diciembre de 2020 (sistema SACC).

¹³ Constitución, artículo 94; LOGJCC, artículo 58.

¹⁴ La Corte ha establecido que una forma de identificar la existencia de un argumento claro consiste en verificar: (i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho; y, (iii) una justificación jurídica que demuestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma directa e inmediata. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20.

¹⁵ Constitución, artículo 76 (7)(a), (c) y (h).

*expropiación...*¹⁶. Al demandarse de acuerdo a lo procedencia y legitimación pasiva,¹⁷ pretensiones que solo pueden ser cumplidas por el Gobierno Provincial, la accionante no debió ser parte de dicho proceso. Cabe señalar que, si bien, en los conflictos de propiedad debe existir la necesaria diligencia de que el juez examine quiénes podrían tener interés o algún posible derecho a reconocerse sobre el bien en discusión, es importante recordar que por la naturaleza propia de la acción de protección no se trata de un proceso por medio del cual se dirima al titular del dominio sobre un bien. Por tanto, en este proceso, su pretendido derecho a la propiedad no se encontraba en discusión.

19. Al haberse presentado la demanda de acción de protección en contra del Gobierno Provincial, argumentando vulneración de derechos constitucionales por acciones y omisiones de la autoridad pública, y no en contra de la accionante quien había perdido el juicio de prescripción adquisitiva de dominio y no era propietaria, tal como lo establece el certificado del registro de propiedad,¹⁸ la Corte Provincial no estaba obligada a considerarla como parte procesal y se limitó a estudiar el caso en función de los argumentos presentados por Elsa Fernández Sevilla.¹⁹ En consecuencia, en el presente caso no considerar a la accionante como parte procesal no implicó afectación al derecho a la defensa.
20. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, la Constitución de la República, en el artículo 82, establece que *“se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*. La Corte ha entendido que estas características permiten tener una noción razonable de las reglas que serán aplicadas y que brindan certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.²⁰

¹⁶ Véase Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, demanda fs. 55 del expediente de primera instancia.

¹⁷ LOGJCC, artículo 41 “La acción de protección procede contra: 1. Todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio...”.

¹⁸ Véase Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, certificado del registro de propiedad del Distrito Metropolitano de Quito, fs. 2 del expediente de primera instancia.

¹⁹ La Corte Provincial determinó *“que efectivamente el Gobierno Autónomo Descentralizado...en base a la denominada escritura de transferencia de derechos posesorios...sin considerar que aquello constituía simplemente una expectativa; ha entrado definitivamente a ocupar el bien inmueble...de acuerdo al certificado incorporado en este proceso...de propiedad de Carlos Gonzales y Elsa Fernández Sevilla herederos de Carlos Alberto Fernández Suárez, es decir la Corporación (sic) provincial sin pagar justo precio a sus propietarios ni haber tramitado en su contra el respectivo proceso de expropiación conforme exige el Art. 323 de la Carta Suprema del Estado, se ha apropiado del mencionado inmueble...”*. Véase Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, sentencia fs. 41v del expediente de segunda instancia.

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 989-11-EP/19.

21. Respecto de la supuesta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, de la revisión de la sentencia impugnada se observó que la Corte Provincial estableció lo siguiente: *“la corporación sin pagar justo precio a sus propietarios ni haber tramitado en su contra el respectivo proceso de expropiación conforme exige el Art. 323 de la Carta Suprema del Estado, se ha apropiado del bien inmueble, dándole inclusive el uso que de acuerdo a sus planes ha previsto. Por lo que se aprecia...violación del derecho al debido proceso de la accionada garantizado en el Art. 76, numerales 1 y 7 (literales a, b y c) de la Constitución...violación del derecho de propiedad privada, reconocido y garantizado por los Art. 66(numeral 26) y 321 de la Constitución...al haber ocupado el inmueble en alusión, con la construcción de una obra pública por parte de la institución demandada de manera arbitraria...”*²¹ Es decir, esta Corte verificó que las disposiciones constitucionales y legales vigentes, citadas en sentencia por la Corte Provincial, son normas previas, claras y públicas relacionadas al caso.²² De esa forma, no se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica.
22. Por lo expuesto, esta Corte Considera que no se han vulnerado los derechos alegados por la accionante en la sentencia en cuestión.

V. 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. Desestimar la acción extraordinaria de protección.
2. Notifíquese, devuélvase el expediente al origen y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva

²¹ Véase Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, sentencia fs. 41v del expediente de segunda instancia.

²² La Corte Provincial entre otros instrumentos jurídicos, hizo referencia a los artículos 76. 1 y 7(a), (b) y (c), 66. 26 y 321 de la Constitución, así como el artículo 599 del Código Civil. Véase Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, sentencia fs. 41v del expediente de segunda instancia.

Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 03 de febrero de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL