

Quito, D.M., 18 de julio de 2024

CASO 1596-20-EP

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

SENTENCIA 1596-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada por Omar Javier Juez Liuba en contra de las sentencias de 31 de octubre de 2019 y 29 de enero de 2020 emitidas por la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos y la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos con sede en el cantón Quevedo respectivamente. Del análisis realizado, la Corte concluye que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica al haberse desnaturalizado la acción de protección en el proceso de origen.

1. Antecedentes procesales

1.1. Del proceso de origen

1. El 19 de octubre de 2019, los señores Juan Antonio Fernández Anchundia y Elsy Karina Cedeño Báez, a través de sus mandatarios Omar Antonio Fernández Coronel y Dady Vilema Loor (“**actores**”) presentaron una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quevedo (“**GAD de Quevedo**” o “**Municipalidad**”). El fundamento de su acción recaía en que, a su juicio, la negativa de la Municipalidad a registrar una partición extrajudicial de un terreno, presuntamente, de su propiedad vulneraría sus derechos constitucionales a la propiedad, seguridad jurídica y debido proceso.¹
2. El proceso se signó con el número 12283-2019-02836, y la sustanciación de esta causa correspondió a la jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos (“**Unidad Judicial**”).
3. En sentencia de 31 de octubre de 2019, la jueza de la Unidad Judicial resolvió aceptar la acción presentada, y, por ende:

¹ Al respecto, los actores alegaron que han procurado inscribir una partición extrajudicial voluntaria en el Registro de la Propiedad del cantón Quevedo, pero que han recibido negativas para dicha inscripción. Al respecto, establecen que son los únicos herederos de un predio rústico que totaliza una superficie de 77.5 cuadras denominado “El Recreo”. Así, comentaron que funcionarios de dicha entidad, así como en la Municipalidad, les dieron a conocer verbalmente que la inscripción no procedía por existir errores en la medición así como falta de pago de alcabalas. Habiendo pagado dichas alcabalas, los actores insistieron en la inscripción de dicho predio, la cual no se dio. Con ello, presentaron la acción de protección referida.

[Q]ue el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quevedo proceda inmediatamente al cobro de impuesto de alcabalas referente al inmueble ubicado en la Parroquia San Camilo “el Recreo” de un área de 421.972,02 m²,² con la clave catastral 04060810310000, cumpliéndose además con lo ya autorizado por el señor Alcalde referente a la inscripción en el Registro de la Propiedad del Cantón Quevedo de la Partición extrajudicial Voluntaria, bajo prevenciones de aplicar lo previsto en el Art. 22 del LOGJYCC en caso de incumplimiento de la presente sentencia.

4. En contra de esta sentencia, el GAD de Quevedo interpuso recurso de apelación. La sustanciación del recurso correspondió a la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de los Ríos con sede en el cantón Quevedo (“**Sala**”). En sentencia de 29 de enero de 2020, la Sala confirmó en todas sus partes la decisión de primera instancia.
5. Entretanto, el señor Omar Javier Juez Liuba, propietario, según indica, de parte del predio en disputa, conoció de esta sentencia al haber solicitado al Registro de la Propiedad del cantón Quevedo un certificado de dominio de este inmueble. Al respecto, comenta que

Con fecha DIEZ (10) DE JUNIO DEL AÑO DOS MIL VEINTE, se [le] entregó el respectivo certificado No. 3828-2020, de la propiedad que la adquirí mediante compra con fecha dos (02) de junio del año dos mil catorce [...] donde viene a [su] conocimiento la sentencia confirmatoria que fue dictada [...] dentro de la demanda de Acción de Protección No. 12283-2019-02836

6. Ese, comenta el señor Juez Liuba, fue el momento en el cual conoció por primera vez lo acaecido en el proceso de origen.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

7. El 24 de noviembre de 2020, el señor Omar Javier Juez Liuba (también, “**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de segunda y primera instancia (“**decisiones impugnadas**”). Realizado el sorteo correspondiente, la sustanciación de la causa recayó en el juez Enrique Herrería Bonnet.
8. En auto de 21 de enero de 2021, el juez ponente ordenó al accionante aclarar y completar su demanda. Mediante escrito de 28 de enero de 2021, el accionante completó su demanda.

² Es pertinente notar que, pese a las diferentes unidades de medida utilizadas en la presente sentencia, se hace referencia al mismo predio.

9. En auto de 5 de febrero de 2021, el Tribunal de Admisión conformado por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo y Enrique Herrería Bonnet, así como el entonces juez Hernán Salgado Pesantes, admitieron a trámite la presente causa.
10. En auto de 16 de enero de 2024, el juez ponente avocó conocimiento de la causa *in examine*. En dicho auto, se agregó al expediente el informe de descargo presentado por la jueza de la Unidad Judicial y los escritos de Omar Antonio Fernández Coronel y Omar Javier Juez Liuba. Asimismo, se negó la solicitud de audiencia presentada por estos últimos.

2. Competencia

11. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la CRE, en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la LOGJCC, la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

12. Omar Juez Liuba, en su demanda, alega que se vulneraron sus derechos constitucionales a la **defensa**, a la **propiedad**, **seguridad jurídica**, **tutela judicial efectiva** y al **debido proceso**.
13. El accionante señala que el 2 de junio de 2014 adquirió un inmueble en el predio rústico conocido como “El Recreo”, en el cantón Quevedo.³ Esta transferencia se inscribió el 3 de julio del 2014 en el Registro de la Propiedad de dicho cantón. Al respecto, comenta que el 10 de junio de 2020 en el Registro de la Propiedad se le entregó el certificado respectivo de su predio. En este habría constado la resolución de la causa 12283-2019-02836 mediante la cual se habría resuelto inscribir el predio de su propiedad a favor del señor Omar Antonio Fernández Coronel.⁴

³ En fs. 92 a 110 del expediente constitucional consta una copia certificada de archivo de la escritura de compraventa en la que el accionante adquirió dicho inmueble. De fs. 93 (v) y 96, se desprende: “El VENDEDOR, es legítimo propietario de CINCO LOTES DE TERRENOS identificados como ‘El Recreo’ ubicados en la parroquia San Camilo, perteneciente a la jurisdicción del Cantón Quevedo [...] Con los antecedentes anotados y por medio de este instrumento público EL VENDEDOR, libre y voluntariamente, sin reservas de dominio para sí, transfiere en venta real y perpetua enajenación [...] los CINCO LOTES DE TERRENOS identificados como ‘El Recreo’”.

⁴ A fs. 27 consta el certificado de historia de dominio del predio referido, emitido por el Registro de la Propiedad del cantón Quevedo.

14. Al respecto, el accionante establece que la resolución de esta causa lo habría dejado en **indefensión**. A saber, manifiesta que:

[D]ebió ser notificado con la acción de protección a fin de ejercer [su] legítimo derecho constitucional a la defensa, y no pretender de mala fe, en un acto doloso incluso, anular [sus] derechos de propiedad, nuda propiedad y posesión [...] pues no fui notificado peor aún citado con la acción de protección pese a ser legítimo titular de dominio, mediante escritura pública del lote de terreno de 0.4987 has, descrito en líneas anteriores, el mismo que se encuentra inmerso en las 77.5 cuadras de terreno, sobre las cuales los legitimados activos de la Acción de Protección cuya sentencia impugno, realizan una partición extrajudicial con la que no solo se viola mi derecho de propiedad sino el de más de treinta y cinco personas, incluyendo otros herederos, a quienes también se los ha dejado en la INDEFENSIÓN.

15. Por su parte, comenta que las decisiones impugnadas habrían vulnerado su derecho a la **propiedad**, puesto que la decisión impugnada, a su juicio, habría “permitido crear otro título de dominio donde se encuentra inmersa mi propiedad”.

16. Más adelante, asegura que su derecho a la **seguridad jurídica** fue vulnerado por cuanto:

Se falló en favor de los accionantes declarando derechos de propiedad a su favor sin sustento legal alguno, sin analizar prueba alguna del dominio y sin permitírsele a los dueños de parte de los terrenos reclamados, como es mi caso, ejercer su derecho a ser escuchados en igualdad de condiciones que los legitimados activos, dejando con ello un clima de incertidumbre jurídica.

17. Al haberse fallado de la anterior manera, comenta el accionante, también se habría vulnerado su derecho a la **tutela judicial efectiva**.

18. Respecto del derecho al **debido proceso**, el accionante comenta que los jueces de la causa que conocieron el proceso inobservaron el artículo 76 de la CRE al admitirla a trámite sin tomar en cuenta que en el predio “El Recreo” tendría, además de él, 35 posesionarios o propietarios. Según el accionante, a ninguno de ellos se les habría permitido participar en el proceso de origen. Así, comenta que al haber declarado un derecho de propiedad a favor de los actores del proceso de origen, lo habría dejado en indefensión a él y a dichos posesionarios y propietarios.

19. Con lo anterior, el accionante solicita que se acepte la acción propuesta, declarando la vulneración de derechos constitucionales. Asimismo, solicita que se retrotraiga el proceso hasta antes de la emisión de las sentencias impugnadas, y se declare el error inexcusable a la jueza de primera instancia.

3.2. De la parte accionada

3.2.1. Unidad Judicial

20. En cumplimiento a lo ordenado en auto de 5 de febrero, la jueza de la Unidad Judicial presentó su informe de descargo en el que transcribió la sentencia impugnada y los hechos del caso que fundamentaron su decisión.

3.2.2. Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos con sede en el cantón Quevedo

21. Pese a ser notificada con el auto de 5 de febrero de 2021, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos con sede en el cantón Quevedo no presentó el informe de descargo solicitado.

4. Análisis

22. La acción extraordinaria de protección busca asegurar la protección de los derechos constitucionales y el respeto al debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones que tienen fuerza de sentencia. Esto se logra a través del control que ejerce la Corte Constitucional sobre la actividad jurisdiccional de los jueces.⁵
23. Conforme establece el artículo 59 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección “puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial”. Al respecto, esta Magistratura ha establecido que:

[S]i una persona no fue tratada como parte en el proceso de origen, esto no necesariamente impide plantear una acción extraordinaria de protección, ya que podría ocurrir que debió ser parte en aquel proceso [...] Para que el accionante se considere legitimado en la causa, sin embargo, no basta con su simple afirmación de que sus derechos fundamentales fueron vulnerados por no haber sido considerado como parte, sino que debe otorgar razones a favor de dicha afirmación.⁶

24. En el proceso *in examine*, el accionante alega que no fue parte del proceso de origen pese a que, en este, “[s]e falló en favor de los accionantes declarando derechos de propiedad a su favor sin sustento legal alguno, sin analizar prueba alguna del dominio y sin permitirle a los dueños de parte de los terrenos reclamados, como es mi caso, ejercer su derecho a ser escuchados en igualdad de condiciones que los legitimados activos, dejando con ello un clima de incertidumbre jurídica”. Con ello, alega

⁵ CRE, artículos 94 y 437. LOGJCC, artículo 58.

⁶ CCE, Sentencia 838-16-EP/21, 9 de junio de 2021, párr. 20.2.

vulneraciones al derecho a la defensa, a la propiedad, seguridad jurídica, tutela judicial efectiva y al debido proceso.

25. Este Organismo ha determinado que, en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos a resolverse surgen —principalmente— de los cargos formulados por la parte accionante. La Corte Constitucional ha señalado que los cargos formulados por la parte accionante deben consistir en argumentaciones completas. Es decir, deben (i) identificar el derecho violado (tesis), (ii) indicar la acción u omisión de la autoridad judicial (base fáctica), y (iii) explicar por qué dicha acción u omisión vulneró un derecho fundamental (justificación jurídica).⁷
26. En cuanto a la vulneración del derecho a la propiedad, esta Magistratura se abstendrá de formular un problema jurídico. Pronunciarse al respecto devendría en que, a su vez, esta Corte se pronuncie sobre el fondo de la pretensión. Es decir, si es que cabría o no realizar la partición del predio *in commento*, y, en consecuencia, si procede su inscripción a favor de los actores.
27. Al respecto, es importante considerar que —en el marco de una acción extraordinaria de protección— este Organismo únicamente puede pronunciarse respecto de las vulneraciones que se originen directamente de la decisión judicial impugnada,⁸ y no respecto del mérito de las razones jurídicas expuestas por las autoridades judiciales en sus decisiones, ni resolver el fondo de la controversia. Solamente de forma excepcional y de oficio, la Corte puede conocer el mérito de un proceso de garantías jurisdiccionales. Por ello, de cumplirse los requisitos para realizar un examen de mérito, dicho cargo será analizado.
28. Tampoco se observa que el cargo respecto de la presunta vulneración a la tutela judicial efectiva sea completo y claro, pues únicamente se funda en cómo la vulneración a la seguridad jurídica habría llevado, como consecuencia, la vulneración de este derecho. Por ende, no contiene un argumento claro ni completo, por lo que no puede formularse un problema jurídico, a pesar de haber realizado un esfuerzo razonable.
29. Ahora bien, de la demanda de acción extraordinaria de protección se verifica que existen cargos completos y claros respecto de la vulneración a la seguridad jurídica, derecho a la defensa y debido proceso. En tal virtud, se analizará si es que se ha incurrido en una violación a la seguridad jurídica, al haber ordenado la inscripción en el Registro de la Propiedad del predio *in examine*, declarando derechos de propiedad y por lo mismo desnaturalizando la acción de protección. Si esta Magistratura

⁷ CCE, Sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁸ CCE, Sentencia 1162-12-EP/19, 2 de octubre de 2019, párr. 61. Sentencia 2895-19-EP/23, 9 de noviembre de 2023, párr. 16

encuentra vulneración al derecho a la seguridad jurídica por la desnaturalización de esta garantía jurisdiccional, no realizará un análisis sobre la violación del resto de derechos, pues aquella desnaturalización implicaría que la demanda de acción de protección era improcedente, y —por ende— no tenía la potencialidad de vulnerar dicho derecho. En tal virtud, se resolverá si: “¿las sentencias impugnadas vulneraron el derecho a la seguridad jurídica al haberse desnaturalizado la acción de protección?”.

4.1. Resolución del problema jurídico

- 30.** Conforme establece el artículo 82 de la CRE, “[e]l derecho a la seguridad jurídica 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 interpretado que estas características permiten una comprensión razonable de las *reglas del juego* que serán aplicadas y proporcionan certeza al individuo de que su situación jurídica solo será alterada mediante procedimientos regulares previamente establecidos y por una autoridad competente, evitando así la arbitrariedad.⁹
- 31.** Al respecto, es fundamental tomar en consideración que el artículo 42 de la LOGJCC prescribe la improcedencia de la acción de protección “cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho”. Esto es concordante con los pronunciamientos de esta Corte, que ha indicado que “[e]s indispensable reconocer que no todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que respecto de conflictos de mera legalidad existen vías y mecanismos judiciales idóneos y eficaces que se activan ante la justicia ordinaria”.¹⁰
- 32.** Asimismo, se ha establecido que “[l]a Corte Constitucional, como guardián de la Constitución, al momento de resolver sobre vulneraciones de garantías jurisdiccionales, debe verificar que el juez haya actuado en el ámbito de su competencia constitucional y observado la normativa que haya considerado aplicable al caso para garantizar derechos constitucionales”.¹¹ Por ello, una autoridad judicial, al conocer una acción de protección, tiene la obligación de actuar en el ámbito de sus competencias y, ceñidos a la seguridad jurídica, aquellos jueces que conocen una acción de protección *deben* analizar si en esta —efectivamente— se han vulnerado derechos constitucionales, sin declarar la titularidad de un derecho.

⁹ CCE, Sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019

¹⁰ CCE, Sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 46.

¹¹ CCE, Sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019; Sentencia 698-15-EP/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 24.

33. Respecto de los argumentos que apuntan a establecer vulneraciones al derecho a la propiedad, esta Magistratura ha señalado que son objeto de análisis constitucional “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, que sobrepase lo meramente instrumental”.
34. En el caso que nos ocupa, se evidencia que los actores del proceso de origen argumentaron que se habría vulnerado su derecho a la propiedad al impedirseles registrar la partición extrajudicial del predio objeto de la controversia. Así, la jueza de la Unidad Judicial, al ordenar “que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quevedo proceda inmediatamente al cobro de impuesto de alcabalas referente al inmueble [...] “el Recreo” [...] cumpliéndose además con lo ya autorizado por el señor Alcalde referente a la inscripción en el Registro de la Propiedad del Cantón Quevedo de la Partición extrajudicial Voluntaria”, habría resultado en la declaratoria de un derecho de propiedad sobre dicho predio a favor de los actores. Además, cabe señalar que—de los recaudos procesales— se colige que existen más propietarios en este predio cuyos derechos se vieron afectados a raíz de dicha inscripción.
35. Por ello, al haber ordenado la inscripción de la partición extrajudicial de dicho terreno, la jueza de la Unidad Judicial habría dado paso a una pretensión que viciaba de improcedencia a la demanda presentada en el proceso de origen. De esa manera, inobservó el artículo 42 (5) de la LOGJCC, que prescribe que: “[I]a acción de protección de derechos no procede [...] [c]uando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho”.
36. En la práctica, la demanda presentada por los actores del proceso de origen tenía como pretensión la dirimencia de un conflicto de titularidad de dominio. Haber dado paso a dicha pretensión por parte de la jueza de la Unidad Judicial y luego, al confirmar la Sala dicho criterio, resulta también en la transgresión al artículo 88 de la CRE que prescribe que la acción de protección “tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la constitución”. Esto, naturalmente, en concordancia con el artículo 42 (5) mencionado *supra*. Lo anterior se debe a que al momento de declarar procedente este tipo de pretensiones, las autoridades judiciales impugnadas “[habrían] actuado fuera de su competencia como jueces constitucionales y desnaturaliza[do] el objeto de la acción de protección al haberla empleado para fines ajenos a los previstos en el diseño constitucional”¹² dejando en evidencia que vulneraron el derecho a la seguridad jurídica.

¹² CC, Sentencia 948-17-EP/23 de 20 de diciembre de 2023, párr. 86.

37. Conforme se mencionó en el párrafo 29 *supra*, al haber encontrado vulneración al derecho a la seguridad jurídica por la desnaturalización de una acción de protección, no corresponde a esta Corte realizar un análisis sobre la vulneración al resto de derechos alegados por el accionante, pues “esta desnaturalización implica que la judicatura debía declarar improcedente la acción, sin la necesidad de notificar a los accionantes. Por las particularidades del caso, este debe ventilarse en justicia ordinaria”.¹³

5. Reparación

38. El artículo 86 (3) de la CRE prescribe que la vulneración a derechos constitucionales genera la obligación de reparar integralmente el daño causado. En concordancia con aquello, señalan similar cuestión los artículos 6 y 18 de la LOGJCC.
39. Ahora bien, el reenvío de la causa con el fin de que otro juzgador emita una *nueva* decisión judicial —pese a ser una medida frecuentemente utilizada por esta Corte para reparar vulneraciones— no es una medida de reparación idónea en el presente caso. Así, en la sentencia que nos ocupa ya se ha determinado la improcedencia de la acción de protección del proceso de origen, al desnaturalizar dicha garantía.
40. Por ello, dada la improcedencia de la acción de protección para resolver los conflictos del proceso, el reenvío “deviene en inútil y perjudicial para el titular del derecho vulnerado, por lo que, en esos casos, la Corte Constitucional debe adoptar directamente la decisión que le correspondería dictar al señalado juez ordinario”.¹⁴
41. En tal virtud, como medida de reparación, esta Magistratura declara improcedente la acción de protección de origen y que esta sentencia constituye en sí misma una reparación.

6. 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. Aceptar** la presente acción extraordinaria de protección.

¹³ *Ibid*, párr. 87.

¹⁴ CCE, Sentencia 843-14-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 56; Sentencia 911-18-EP/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 30.

2. Declarar que las sentencias emitidas por la jueza de la Unidad Judicial, así como la emitida por la Sala (de 31 de octubre de 2019 y de 29 de enero de 2020 respectivamente), vulneraron el derecho a la seguridad jurídica.

3. Como medida de reparación:

- (i) Dejar sin efecto la sentencia de 31 de octubre de 2019, emitida por la jueza de la Unidad Judicial.
- (ii) Dejar sin efecto la sentencia de 29 de enero de 2020, emitida por la Sala.
- (iii) Disponer al Registro de la Propiedad del GAD de Quevedo deje sin efecto “la inscripción [...] de la Partición extrajudicial Voluntaria” que se haya efectuado en virtud del proceso 12283-2019-02836.
- (iv) Archivar la acción de protección 12283-2019-02836.
- (v) Declarar que la presente sentencia constituye una medida de reparación en sí misma.

4. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 18 de julio de 2024; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por comisión de servicios y de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL