

Quito, D.M., 08 de julio de 2020

CASO No. 981-12-EP

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

Sentencia

Tema: Esta sentencia analiza la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en una acción extraordinaria de protección que proviene de un juicio ordinario, el que se demandó el pago del justo precio del terreno sobrante de una expropiación.

I. Antecedentes procesales

1. El 29 de septiembre del 2004, Fanny Piedad Salazar Pérez (en adelante “la accionante”) demandó, en juicio ordinario, el pago del justo precio del terreno sobrante que fue declarado de utilidad pública, al alcalde y procurador síndico del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, y a la Procuraduría General del Estado. En la demanda adjuntó la posesión efectiva del bien demandado y poder especial otorgado por los hermanos Luis Humberto Salazar Quinteros y Luis Gustavo Salazar Castro (hermanos)¹. El 19 de abril de 2005 reformó la demanda y manifestó que comparece por sus propios derechos, en calidad de heredera de su padre y en representación de sus dos hermanos.²
2. El 8 de octubre de 2004, el juez Décimo Segundo de lo Civil de Pichincha calificó la demanda³ y, el 3 de mayo del 2005, aceptó la reforma a la demanda “*por ser clara, precisa y completa*”⁴.
3. El 11 de junio de 2008, dicho juez fue recusado (caso 0992-2004), de tal manera que el 13 de junio del 2008 se resorteó la causa y recayó la competencia en el juzgado Sexto de lo Civil de Pichincha (caso 640-2008).
4. El 4 de marzo de 2009, el juez Sexto de lo Civil de Pichincha dispuso que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito pague inmediatamente a la legitimada activa \$397.617 correspondiente al sobrante del terreno en la cabida de 12.049 mts⁵.
5. El 7 y 9 de marzo de 2009, la accionante y la Procuraduría General del Estado, (en adelante “PGE”), respectivamente, apelaron la sentencia de primera instancia.
6. El 27 de abril del 2011, la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (en adelante “Corte Provincial”),

¹ Juzgado Sexto de lo Civil de Pichincha, caso 640-2008, cuerpo I, fs. 1 y fs. 23.

² Juzgado Sexto de lo Civil de Pichincha, caso 640-2008, cuerpo I, fs. 91.

³ Juzgado Sexto de lo Civil de Pichincha, caso 640-2008, cuerpo II, fs. 39.

⁴ Juzgado Sexto de lo Civil de Pichincha, caso 640-2008, cuerpo II, fs. 110.

⁵ Juzgado Sexto de lo Civil de Pichincha, caso 640-2008, cuerpo II, fs. 394.

aceptó el recurso de apelación de la PGE y desechó el de la accionante bajo el argumento de falta de “legitimación activa”. La Corte Provincial dictó una sentencia inhibitoria *“porque de lo contrario no sería posible que, de aceptarse la demanda, únicamente la una de las herederas se beneficiara con el pago del precio del sobrante del terreno en perjuicio de los otros supuestos copropietarios del bien”*.

7. El 2 de mayo de 2011, la accionante solicitó aclaración de la sentencia de segunda instancia. El 20 de junio de 2011, la Corte Provincial manifestó que la sentencia resolvió la materia del litigio y que Piedad Salazar Pérez compareció *“en forma personal y por sus propios derechos”*⁶.

8. El 8 de julio de 2011, la Corte Provincial negó el recurso de casación interpuesto por la accionante, quien presentó recurso de hecho el 13 de julio de 2011. El 11 de mayo de 2012, la Sala de Conjuces de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia rechazó el recurso de hecho interpuesto por la accionante.

9. El 8 de junio de 2012, la accionante, por sus propios derechos y como apoderada especial de sus hermanos, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación de 27 de abril del 2011, dictada por la Corte Provincial.

10. El 27 de septiembre de 2012, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional para el Período de Transición admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.

11. El 23 de julio de 2013, Manuel Viteri Olvera, ex juez de la Corte Constitucional, avocó conocimiento de la causa. El 22 de noviembre de 2017, Marco Antonio Córdova Salazar presentó escrito ante dicho juez, adjuntando la posesión efectiva y señalando su calidad de heredero de la legitimada activa⁷.

12. El 19 de marzo de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional sorteó la causa y recayó la competencia en el juez constitucional Ramiro Avila Santamaría, quien avocó conocimiento de la causa el 11 de marzo del 2020 y solicitó informes a las autoridades judiciales.

II. Competencia de la Corte Constitucional

13. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de República, 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante LOGJCC).

III. Sentencia impugnada, pretensión y argumentos

14. La sentencia impugnada es la dictada el 27 de abril de 2011 por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. La accionante aseveró que dicha sentencia violó los derechos a la igualdad formal, material y no discriminación (66.4), derecho a la propiedad (66.24), derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela judicial efectiva (75), derecho al debido proceso (76), en la garantía del cumplimiento de las normas y de los derechos de las partes (1), de defensa (7), en la garantía de

⁶ Juzgado Sexto de lo Civil de Pichincha, caso 640-2008, cuerpo II, fs. 225.

⁷ Corte Constitucional, caso 981-12-EP, fs 45.

la motivación (l), y derecho a la seguridad jurídica (82). La accionante solicitó que se acepte la acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y como reparación integral solicitó el pago del sobrante del terreno que fue expropiado.

15. La accionante también impugnó la providencia dictada el 11 de mayo de 2012 por la Sala de Conjuces de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia donde se rechazó el recurso de hecho interpuesto, sin embargo, no desarrolló ningún derecho vulnerado en dicha providencia.

16. La accionante cuestionó la sentencia de la Corte Provincial, mediante la cual se revocó el fallo subido en grado y en su lugar declaró sin lugar la acción incoada en contra del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, bajo el argumento de falta de "litis consorcio necesario activo", puesto que, a decir de la Corte Provincial, la demanda fue propuesta por Fanny Piedad Salazar Pérez como exclusiva propietaria y no por los otros herederos de José Luís Salazar Villagómez.

17. La argumentación de la accionante se centró en afirmar que si existía litis consorcio necesario (existió legitimación activa), que se sacrificó la justicia por omisión de formalidades y que se la ha denegado justicia⁸.

18. La accionante manifestó que la única omisión en que incurrió fue apersonarse en la mayoría de escritos solamente con su nombre, omitió en sus escritos que también lo hacía en representación de sus hermanos⁹.

19. La accionante manifestó que se le denegó justicia porque i) todos los recursos le fueron negados, ii) porque la Corte Provincial solamente expresó que únicamente la una de las herederas se beneficiaría con el pago del precio del sobrante del terreno en perjuicio de los otros propietarios, sin entrar a analizar la parte esencial del juicio¹⁰.

20. La Corte Provincial aplicó la jurisprudencia de triple reiteración de la Corte Suprema de Justicia que dispuso que no hay legitimación cuando la persona demandante o demandada son personas distintas a la parte procesal o cuando debían ser partes y no han comparecido al proceso.¹¹

21. Los jueces no enviaron el informe ordenado por el juez sustanciador.

IV. Análisis del caso

22. De acuerdo con el artículo 94 de la Constitución y el artículo 58 de la LOGJCC, 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.

⁸ Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, caso 826-2011, fs. 7 a 14.

⁹ *Ibíd.*, fs. 10.

¹⁰ *Ibíd.* fs. 10 vta.

¹¹ Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, caso 326-2009, cuerpo III, fs. 215 v.

23. De la revisión de la demanda de acción extraordinaria de protección, la Corte identifica la vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva. El derecho a la tutela judicial efectiva está reconocido en el artículo 75 de la Constitución, que establece que *“Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses...”*. La Corte ha establecido que la tutela judicial efectiva tiene tres elementos: i) el acceso a la administración de justicia; ii) la observancia de la debida diligencia; y iii) la ejecución de la decisión debidamente motivada¹².

24. Sobre todos los demás derechos señalados por la accionante, se limitó a la mera transcripción de los artículos constitucionales sin establecer de qué manera la decisión impugnada los vulneró.

25. El acceso a la justicia ha sido desarrollado por el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas como deber de garantizar efectivamente que en todo caso en que se demande justicia *“asegurar que ninguna persona se vea privada, por lo que toca al procedimiento, de su derecho a exigir justicia.”*¹³ Este Comité ha considerado que, cuando no se permite el acceso a que un tribunal resuelve una pretensión jurídica, se viola el derecho a la tutela judicial efectiva¹⁴.

26. De la revisión de la sentencia impugnada la Corte observa que la Corte Provincial basó su resolución en el tema de *“legitimación en la causa”* y concluyó que *“aunque no se ha deducido la excepción de falta de legitimación en la causa la Sala está obligada de oficio, a reconocer la omisión y a dictar una sentencia inhibitoria”*¹⁵.

27. Del análisis del expediente la Corte constata que la accionante acreditó su legitimación activa cuando i) aclaró su demanda y afirmó que comparece a nombre y representación de los herederos¹⁶; ii) adjuntó a la demanda poder especial otorgado por los herederos para reivindicar el derecho a la propiedad¹⁷; iii) presentó la posesión efectiva; iv) el juez de primera instancia calificó la demanda y la reforma a la demanda, admitiendo la legitimidad activa de la accionante. En la reforma a la demanda la accionante aclaró que también interpone el juicio en representación de sus dos hermanos¹⁸; v) se dictó sentencia en la que atendieron la pretensión de la accionante¹⁹. En apelación, a pesar de todos estos documentos y actos procesales, la Corte Provincial desconoció la legitimación activa por cuestiones formales (no existieron las firmas de los herederos en la demanda) y la accionante no pudo tener respuesta alguna de sus pretensiones. De este modo, se le negó a la accionante el acceso a la justicia, no recibió una resolución.

28. Con relación a la aplicación del fallo de triple reiteración de la Corte Nacional, que estableció que *“La legitimación en la causa exige que el actor sea la persona que pretende ser*

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1943-12-EP/19.

¹³ Comité de Derechos Humanos, *Observación General N. 32, El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia*, 2007, párrafo 9.

¹⁴ Pacto de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 14; y Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Observación General N. 32, El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia*, 2007, párrafo 18.

¹⁵ Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, caso 17112-2009-0326, fs. 215-216.

¹⁶ Juzgado Sexto de lo Civil de Pichincha, caso 640-2008, cuerpo I, fs. 91.

¹⁷ Juzgado Sexto de lo Civil de Pichincha, caso 640-2008, cuerpo I, fs. 23.

¹⁸ Juzgado Sexto de lo Civil de Pichincha, caso 640-2008, cuerpo II, fs. 110.

¹⁹ Juzgado Sexto de lo Civil de Pichincha, caso 640-2008, cuerpo II, fs. 394.

*el titular del derecho sustancial discutido... no existe debida legitimación en la causa en dos casos: a) Cuando el demandante o el demandado no tenían en absoluto legitimación en la causa, por ser personas distintas a quienes correspondía formular esas pretensiones o contradecirlas, y b) Cuando el demandante o el demandado sí debían ser partes, pero en concurrencia con otras personas que no han comparecido al proceso y que debían hacerlo por tratarse de una situación de indispensable comparecencia conjunta, lo que doctrinariamente se conoce como litis consorcio necesario".*²⁰ En el presente caso, como se ha demostrado en el párrafo anterior, existió legitimación activa porque los actores fueron titulares del derecho demandado y no estar incurso en ninguno de los presupuestos para considerar que no tienen legitimación, por lo que el precedente invocado por los jueces no fue aplicable al caso.

29. De todo lo anterior se evidencia que, en la sustanciación del proceso, la Corte Provincial no cumplió con la obligación de actuar con sujeción al principio de la debida diligencia. Esto es, que las autoridades jurisdiccionales den trámite a la causa con apego a la normativa pertinente²¹.

30. En este caso el juzgador pudo haber tomado medidas para cumplir lo que consideraba un requisito de legitimación activa, pero en ningún caso debió haber impedido dar respuesta a una pretensión procesal. Además, en primera instancia se había ya determinado la legitimación activa de la accionante. La omisión de requisitos no debe impedir la tutela judicial efectiva de derechos.

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. Declarar que la sentencia dictada el 27 de abril del 2011 por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha vulneró el derecho al acceso a la tutela judicial efectiva de derechos reconocida en el artículo 75 de la Constitución.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada en su momento por Fanny Piedad Salazar Pérez y tómesese en cuenta el escrito presentado por Marco Antonio Córdova Salazar, heredero de la accionante.
3. Disponer como medida de reparación:
 - 3.1 Dejar sin efecto la sentencia de 27 de abril del 2011 dictada por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la causa No. 17112-2009-0326.
 - 3.2. Retrotraer el proceso hasta el momento anterior a la emisión de la sentencia impugnada.

²⁰ Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, caso 326-2009, cuerpo III, fs. 215 v.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 851-14-EP/20.

3.3. Ordenar que previo sorteo, otros jueces de la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha resuelvan el recurso de apelación, en atención a lo dispuesto en esta sentencia.

4. Notifíquese y cúmplase.

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 Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de miércoles 08 de julio de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL