

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 9 de septiembre de 2021.

VISTOS.- El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Hernán Salgado Pesantes, y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 11 de agosto de 2021, **avoca** conocimiento de la causa **No. 1958-21-EP, acción extraordinaria de protección.**

1. Antecedentes procesales

1. El 11 de febrero de 2021, Alba Yaqueline Soto Ojeda presentó acción de protección con medida cautelar en contra del Ministerio de Agricultura y Ganadería, en la cual alegó vulneraciones a los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, al debido proceso, a la propiedad privada y al plazo razonable. Para la accionante, éstos se vulneraron en virtud de la resolución administrativa No. 0000563 de 23 de mayo de 2019, en la cual el Subsecretario de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales declaró la nulidad de la providencia de adjudicación No. 1710G00757 otorgada a su favor por el Director del Distrito Occidental de la Subsecretaría y Reforma Agraria¹.
2. La causa fue signada con el No. 09209-2021-00650 y su conocimiento correspondió a la Unidad Judicial Norte 1 de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil, cuyo titular considero “[...] *ineficaz un pronunciamiento [...] respecto [a la medida cautelar]*”². En sentencia de 17 de abril de 2021, el titular de dicha judicatura declaró sin lugar la acción de protección.
3. La legitimada activa interpuso recurso de apelación, el cual fue negado por los jueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas mediante sentencia de 7 de junio de 2021 y notificada 10 de junio de 2021. Los jueces provinciales confirmaron la sentencia impugnada, por considerar que “[...] *un título ilegal de adquisición posterior no puede destruir un título de adquisición legal anterior, y ese derecho de dominio o señorío le asiste a la comuna Daular por expreso mandato constitucional y legal, pues, de ellas son las tierras adjudicadas a la legitimada activa*”.
4. El 6 de julio de 2021³, Alba Yaqueline Soto Ojeda (en adelante “la accionante”), por sus propios y personales derechos, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 7 de junio de 2021.

¹ A decir de la legitimada activa, el 24 de octubre de 2017 recibió la referida adjudicación de 120 hectáreas dentro del predio “La Seca”, parroquia Chongón, cantón Guayaquil.

² Mediante auto de 1 de marzo de 2021, tras haber solicitado al legitimado activo que complete y aclare su demanda con relación a la solicitud de medida cautelar y haber recibido un nuevo escrito en el que se reiteró lo contenido en la demanda. En el mismo auto, el juez convocó a audiencia para continuar con la sustanciación de la acción de protección.

³ El expediente judicial fue remitido a la Corte Constitucional el 15 de julio de 2021 y recibido en la Corte Constitucional el 21 de julio de 2021, conforme se desprende a fjs. 1 y 2 del expediente constitucional No. 1825-21-EP.

2. Objeto

5. La sentencia identificada en el párrafo que antecede es susceptible de ser impugnada a través de la acción extraordinaria de protección, conforme lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución y el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

3. Oportunidad

6. En vista de que la sentencia impugnada fue emitida el 7 de junio de 2021 y notificada el 10 de junio de 2021 y que la demanda de acción extraordinaria de protección fue presentada el 6 de julio de 2021, se observa que esta acción ha sido presentada dentro del término establecido en el artículo 60 de la LOGJCC, en concordancia con los artículos 61 del numeral 2 de dicha ley y 46 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

4. Requisitos

7. En lo formal, de la lectura de la demanda se verifica que ésta cumple con los requisitos para considerarla completa, establecidos en los artículos 59 y 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

5. Pretensión y sus fundamentos

8. La accionante afirma que la sentencia impugnada vulneró sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de defensa y de motivación y a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 75, 76 numeral 7 literales a) y l) y 82 de la Constitución, respectivamente. Además, alega vulneración del derecho a ser juzgado en el un plazo razonable, reconocido en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“CADH”). En consecuencia, solicita a la Corte Constitucional que declare la vulneración de dichos derechos constitucionales ocasionada por: i) la resolución administrativa No. 0000563 de 23 de mayo de 2019, ii) la resolución administrativa emitida dentro del expediente de revisión No. RO-023-2019-(9747) de 25 de enero de 2021. La accionante solicita como reparación integral que se declare la nulidad y se deje sin efecto los actos administrativos referidos y que se condene al Ministerio de Agricultura y Ganadería al pago de los “[...] *daños y perjuicios que se produzcan en mi propiedad si se ejecutaren los indicados actos administrativos*”.
9. Con relación a la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, la accionante cita el artículo 75 de la Constitución, así como extractos de la sentencia No. 889-20-JP/21, menciona los elementos que conforman este derecho y afirma que la sentencia impugnada vulnera los elementos de acceso a la administración de justicia y del debido proceso judicial. Acerca del derecho de acceso a la administración de justicia, tras definirlo, la accionante sostiene que a pesar de haber presentado pruebas junto a la demanda de acción de protección, “[...] *los Jueces de la Sala que conocieron y resolvieron del recurso de apelación declararon que no existe violación de derechos*”. A continuación, detalla cómo, a su criterio, dentro de la acción de protección se probó la vulneración de sus derechos

[...] a la seguridad jurídica, a la propiedad, al debido proceso en las garantías contenidas en el Art. 76, numeral 7, literales i); y l) de la Constitución de la República; y, el derecho a ser juzgado en un plazo razonable, contenido en el Art. 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el derecho a la seguridad jurídica; y, el derecho a la propiedad.

[...]

En consecuencia, en el expediente de la acción de protección en análisis, existen todas estas pruebas de las violaciones de derechos constitucionales, que dejan acreditada la existencia de tales vulneraciones al expedirse la resolución administrativa 0000563 de 23 de mayo de 2019, y de manera sorprendente, los señores Jueves que dictaron la sentencia impugnada mediante la presente acción extraordinaria de protección, no solamente que no declararon las violaciones de los derechos invocados, sino que ni siquiera mencionaron la mayoría de ellas al resolver, con lo que se viola la tutela judicial efectiva por no recibir respuesta al haber presentado las pruebas de las violaciones de derechos constitucionales que he indicado en la presente demanda, que se acompañaron a la demanda de la acción de protección No. 09209-2021-00650 y que se alegaron durante toda la sustanciación de la acción de protección en análisis; **al haber sucedido esto, la garantía no ha sido eficaz, por no surtir efectos para los que fue creada y con lo que la sentencia impugnada mediante la presente demanda viola la tutela judicial efectiva por no recibir respuesta** (el énfasis corresponde al original).

10. Por otro lado, la accionante sostiene que la vulneración del elemento del debido proceso judicial se dio por la vulneración de las garantías de no ser privada del derecho a la defensa, de motivación y de ser juzgada en un plazo razonable. Tras citar los artículos 77, 76 numeral 7 literales a) y l) de la Constitución y 8.1 de la CADH, así como extractos de sentencias constitucionales, la accionante alega que se cumplió con el debido proceso de manera formal, a través de la convocatoria a audiencia pública. Sin embargo, sostiene que “[...] en la sentencia no se plasmó el respeto por este derecho, sino que se me provocó indefensión, ya que al revisar la sentencia, se advierte que no se tomó en consideración ninguno de los argumentos presentados por esta parte [...] es decir, se me permitió expresarme pero no se me escuchó”. Posteriormente, la accionante se refiere a los considerandos tercero, séptimo y octavo de la sentencia impugnada agrega:

En primer lugar, no es verdad que yo haya solicitado dos veces la revisión de oficio. En segundo lugar, la sala equivoca totalmente el objeto de la acción constitucional de protección presentada, puesto que solamente se dedica a analizar, cuál (sic) si se tratara de un juicio civil, respecto de la supuesta superposición de dos títulos de dominio emitidos por la autoridad agraria, cuando la pretensión y sus fundamentos decían relación con la vulneración de derechos constitucionales que se invocaron, que se han precisado, sobre lo que no se menciona una sola palabra en la sentencia impugnada por la presente demanda, sino que solamente se dedica a analizar qué título tiene prevalencia, pero ni aún en ese caso menciona el acto administrativo que el señor ministro de agricultura y ganadería en que realiza la reversión de una propiedad de mayor cabida dentro de la que se encuentra mi propiedad, y que posteriormente, el mismo ministerio me adjudicó, tampoco hacen relación del certificado del registro de la propiedad adjuntado en que no consta la comuna Daular, ni tampoco hacen análisis de las inversiones que realicé en el predio; todo lo cual fue alegado en la demanda y en la audiencia.

11. En cuanto a la supuesta vulneración de la garantía de motivación, la accionante explica su contenido e importancia y afirma que la sentencia impugnada no cumple el requisito de razonabilidad porque la sentencia no tomó en cuenta “[...] las vulneraciones de derechos constitucionales alegadas”. Al respecto, se refiere concretamente a la alegada vulneración de la seguridad jurídica por la autoridad

administrativa. expresa los motivos por los que discrepa con el análisis de los jueces accionados en la sentencia impugnada y tras citar una consulta realizada a la Procuraduría General del Estado, afirma:

Es cierto que la norma invocada, esto es el Art. 132 del Código Orgánico Administrativo le permite a la máxima autoridad anular en cualquier tiempo los actos administrativos en los que se demuestre causal para hacerlo, pero jamás indica que puede hacerlo por reiteradas ocasiones; en ninguna parte del ordenamiento jurídico se le autoriza a una autoridad a iniciar procedimientos administrativos con triple identidad por varias ocasiones.

12. Además, afirma que los jueces no motivaron lo afirmado respecto de la existencia del juicio contencioso administrativo No. 17811-2013-9534 a través del cual “[...] se pretende la nulidad de la reversión de la adjudicación a favor del Estado del predio de mayor cabida dentro del cual se encuentra circunscrito mi predio” y “[...] respecto de la violación al derecho a la propiedad [...] tanto por motivo de la privación de una adjudicación realizada conforme a derecho y que fue anulada de manera inconstitucional e ilegal; cuanto en virtud de las cuantiosas inversiones realizadas en el indicado predio [...]”.

13. En cuanto a la supuesta vulneración del plazo razonable, la accionante cita el fragmento de la sentencia en que los jueces accionados analizan la alegación sobre el mismo realizada en la acción de protección. Sobre el análisis expuesto por los jueces accionados, la accionante señala que éstos omitieron

[...] indicar cuáles son, ni qué complejidad tienen esos informes y solicitudes; sin embargo, ello se queda sin sustento al revisar la misma resolución Administrativa No. 0000563 de 23 de mayo de 2019, que en el considerando TERCERO, se hace una relación de todas las solicitudes, informes técnicos y revisiones que se realizaron dentro del proceso administrativo de revisión de oficio, y se puede constatar que todas estas actuaciones son anteriores a la fecha en que la autoridad administrativa avocó conocimiento de ello, por tanto, todos los muchos meses que se demoraron en realizar tales actuaciones (aproximadamente un año) no se ha contado dentro del procedimiento administrativo de revisión de oficio, que debió durar dos meses que opera ipso iure, por disposición expresa del legislador al desarrollar para esta materia el derecho constitucional al plazo razonable; teniendo presente además que la única base para la resolución administrativa fue un plano y una resolución presentada un por un (sic) representante de la comuna Daular, sin informe técnico alguno que lo valide; deviniendo tal argumentación en una burda excusa para que la autoridad administrativa haya vulnerado el plazo razonable al decidir.

14. Finalmente, la accionante cita el artículo 82 de la Constitución, se refiere al contenido e importancia del derecho a la seguridad jurídica a la luz de la sentencia No. 5-19-CN/19 y afirma que la sentencia impugnada vulneró tal derecho “[...] en virtud de que al haberse presentado una acción de protección acompañada de pruebas de la violación de derechos constitucionales, que debían recibir respuesta motivada de acuerdo a lo establecido en el Art. 76, numeral 7, literal l) de la Constitución”. Agrega

[...] que la certidumbre y previsibilidad que emanan del ordenamiento jurídico ecuatoriano, me generaba la expectativa legítima y cierta de obtener una sentencia motivada cumpliendo con los parámetros establecidos en la Constitución, y en la que los jueces cumplieren con su obligación de pronunciarse sobre todos y cada uno de los derechos constitucionales cuya violación se ha invocado y con una respuesta válida a las argumentaciones presentadas, lo que en el presente caso no ha ocurrido, y en

consecuencia, la sentencia impugnada mediante la presente acción extraordinaria de protección deviene en violatoria de la seguridad jurídica.

6. Admisibilidad

15. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 62 establece los requisitos de admisibilidad para la acción extraordinaria de protección. El análisis sobre el cumplimiento o no de estos requisitos en las acciones planteadas se expone en los párrafos siguientes.
16. De la demanda se desprende que la accionante afirma que se vulneraron sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de defensa y de motivación y a la seguridad jurídica. Sin embargo, tras la revisión íntegra de la demanda se observa que ésta no ofrece una explicación clara acerca de las razones fácticas y jurídicas por las cuales considera que las actuaciones u omisiones de los jueces que resolvieron en primera y segunda instancia la acción de protección que inició ocasionaron de forma directa e inmediata tales vulneraciones. En consecuencia, este Tribunal de la Sala de Admisión observa que la demanda incumple el requisito contemplado en el numeral 1 del artículo 62 de la LOGJCC⁴.
17. Al contrario, de los argumentos sintetizados en los párrafos 10, 12 y 13 del presente auto se observa que la accionante cuestiona las decisiones adoptadas por las autoridades administrativas dentro de los procesos administrativos, así como la sentencia que resolvió en segunda instancia de la acción de protección. Por lo mismo, dichos cargos incurren en el supuesto previsto en el artículo 3 del artículo 62 de la LOGJCC⁵.
18. De lo expuesto en el párrafo 11 del presente auto, se observa que los argumentos de la accionante están dirigidos a cuestionar el análisis realizado por los jueces de instancia con relación a disposiciones del Código Orgánico Administrativo. Así, tales argumentos contenidos en la demanda incurren en lo establecido en el numeral 4 del artículo 62 de la LOGJCC⁶.
19. Por otro lado, de los cargos resumidos en los párrafos 9 y 14 de este auto, se desprende que la accionante sustenta sus alegaciones en la supuesta falta de análisis de la prueba aportada durante la acción de protección, lo que a su criterio llevó a que los jueces provinciales rechacen su pretensión. Por lo expuesto, la accionante incurre en el escenario contemplado en el numeral 5 del artículo 62 de la LOGJCC⁷.

⁴ Que consiste en: “1. *Que exista un argumento claro sobre el derecho violado y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso*”.

⁵ Que establece: “3. *Que el fundamento de la acción no se agote solamente en la consideración de lo injusto o equivocado de la sentencia*”.

⁶ Que prescribe: “4. *Que el fundamento de la acción no se sustente en la falta de aplicación o errónea aplicación de la ley*”.

⁷ Que señala: “5. *Que el fundamento de la acción no se refiera a la apreciación de la prueba por parte de la jueza o juez*”.

20. De la integralidad de la demanda, así como de la pretensión expuesta en la misma, se observa que la accionante pretende que esta Corte analice y resuelva la cuestión que originó la acción de protección iniciada en contra del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Sin perjuicio del control de mérito que procede en los procedimientos que derivan de garantías jurisdiccionales de forma excepcional, en tanto se verifiquen los requisitos establecidos en la sentencia 176-14-EP/19, es preciso reiterar el carácter excepcional de la acción extraordinaria de protección, que exige que sus requisitos y causales de admisión sean interpretados de forma estricta, evitando así que la Corte Constitucional actúe como una instancia adicional. 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. La revisión de la Corte está encaminada a identificar presuntas violaciones a los derechos, mas no a pronunciarse respecto de lo correcto o incorrecto de la sentencia en su apreciación de los hechos, la prueba o del derecho ordinario a aplicar.
21. Dado que la demanda incumple el requisito previsto en el numeral 1 e incurre en los supuestos contemplados en los numerales 3, 4 y 5 del artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional el Tribunal se abstiene de realizar otras consideraciones.

7. Decisión

22. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **INADMITIR** a trámite la acción extraordinaria de protección N°. **1958-21-EP**.
23. Esta decisión, de conformidad a lo dispuesto en el antepenúltimo inciso del artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y del artículo 23 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, no es susceptible de recurso alguno y causa ejecutoria.
24. En consecuencia, se dispone notificar este auto, archivar la causa y devolver el proceso al juzgado de origen.

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Hernán Salgado Pesantes
JUEZ CONSTITUCIONAL

**Caso No. 1958-21-EP
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín**

RAZÓN. - Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión, de 9 de septiembre de 2021.- **LO CERTIFICO.-**

Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN