

Quito, D.M., 17 de noviembre de 2021

CASO No. 1178-19-JP

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

SENTENCIA No. 1178-19-JP/21

***Desnaturalización de la acción de protección
y la declaratoria de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio***

Tema: En esta sentencia, la Corte Constitucional analiza la improcedencia y desnaturalización de la acción de protección ante un pedido de declaración de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio respecto de bienes inmuebles a través de esta garantía jurisdiccional. La Corte determina que, conforme los precedentes 1-16-PJO-CC y 1285-13-EP/19, las juezas y jueces constitucionales no deben realizar un análisis sobre las presuntas vulneraciones de derechos constitucionales, en los casos en que la pretensión sea la declaración de un derecho, como en la declaratoria de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio.

Índice

1. Procedimiento ante la Corte Constitucional	2
2. Competencia	2
3. Hechos del caso	3
3.1. Sobre los hechos de origen	3
3.2. Sobre la acción de protección planteada	4
4. Argumentos de las partes	7
4.1. Fideicomiso IESS-Fontana	7
4.2. Procuraduría General del Estado	9
5. Análisis constitucional y revisión del caso	9
5.1. La acción de protección: naturaleza, objeto y procedencia	10
5.2. La prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio	12
5.3. Improcedencia de la acción de protección para declarar la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio	14
5.4. Análisis del caso objeto de revisión	18
5.4.1. Improcedencia de la acción de protección No. 08252-2011-0759	18
5.4.2. La notificación en la acción de protección No. 08252-2011-0759	22
5.5. Aplicación de los precedentes jurisprudenciales de las sentencias No. 1-16- PJO-CC y 1285-13-EP/19 frente a peticiones para declarar la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio a través de la acción de protección	26

5.6. Consideraciones finales.....	28
6. Conclusiones.....	29
7. Decisión.....	30

1. Procedimiento ante la Corte Constitucional

1. El 6 de junio de 2019, el Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformado por el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Karla Andrade Quevedo, inadmitió la acción extraordinaria de protección No. 2512-18-EP y dispuso que se remita el proceso a la Sala de Selección correspondiente, por considerar que podría ser objeto de un pronunciamiento de la Corte Constitucional que constituya jurisprudencia vinculante. Dicha causa fue signada con el No. 1178-19-JP.
2. El 23 de septiembre de 2019, la Sala de Selección compuesta por los jueces constitucionales Alí Lozada Prado, Hernán Salgado Pesantes, y la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, resolvió seleccionar la causa No. 1178-19-JP.
3. En la sesión ordinaria del Pleno del Organismo de 23 de octubre de 2019, se sorteó la sustanciación de la causa No. 1178-19-JP a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento de esta el 31 de mayo de 2021.
4. Mediante providencia de 8 de junio de 2021, la jueza sustanciadora convocó a audiencia pública a realizarse el 21 de junio de 2021, a la cual comparecieron los representantes del Fideicomiso Mercantil IESS-Fontana y de la Procuraduría General del Estado¹.
5. En sesión de 22 de octubre de 2021, la Segunda Sala de Revisión, conformada por las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín y el juez constitucional Ramiro Avila Santamaría, aprobó el proyecto de sentencia presentado por la jueza sustanciadora, en el marco de la atribución prevista en el numeral 6 del artículo 436 de la Constitución².

2. Competencia

6. En virtud de lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 2 numeral 3 y 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “**LOGJCC**”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que

¹Tomás Emilio Campo Méndez, accionante, y Leonardo Danilo Rodríguez Torres, accionado, no comparecieron a pesar de haber sido debidamente notificados.

² Art. 436.6 de la Constitución: “6. Expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de las acciones de protección, cumplimiento, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y demás procesos constitucionales, así como los casos seleccionados por la Corte para su revisión.

constituyen jurisprudencia vinculante o precedente de carácter *erga omnes*, en los procesos constitucionales seleccionados para su revisión.

7. Esta Corte ha determinado que los términos previstos en el artículo 25 numerales 6 y 8 de la LOGJCC son inaplicables cuando evidencia que existe una vulneración de derechos constitucionales, el daño subsiste y no ha sido adecuadamente reparado³. Con el propósito de cumplir el fin de la facultad de revisión de sentencias y así desarrollar los derechos y las garantías constitucionales, esta Corte considera además que los términos tampoco son aplicables cuando la Corte observe *a priori* una desnaturalización de las garantías jurisdiccionales que afecten derechos de las partes y deba ser corregida por la Corte Constitucional. Esto debido a que la desnaturalización de las garantías jurisdiccionales anula el objetivo de las mismas, el diseño procesal constitucional y ordinario, así como su eficacia. Adicionalmente, con el objetivo de precautelar los derechos de todas las partes procesales que intervinieron en la causa seleccionada para revisión, la jueza o juez constitucional sustanciador debe notificar con la providencia de avoco conocimiento a todas las partes procesales y, convocar a audiencia para que puedan ejercer su derecho a la defensa y verificar si existen situaciones jurídicas consolidadas que no puedan modificarse a través de la expedición de la sentencia de revisión.
8. En el caso de revisión que nos ocupa, esta Corte analiza la desnaturalización de la acción de protección como garantía jurisdiccional constitucional, puesto que se habría declarado el derecho de dominio a favor del accionante respecto de un bien inmueble, a través de una declaratoria de prescripción adquisitiva extraordinaria⁴. A su vez, conforme el párrafo 4 *ut supra*, la jueza constitucional sustanciadora, en su momento, avocó conocimiento de la causa, notificó a todas las partes procesales y, convocó a audiencia para que puedan ejercer su derecho a la defensa. En ese sentido, los términos referidos no son aplicables en el presente caso.

3. Hechos del caso

3.1. Sobre los hechos de origen

9. Tomás Emilio Campo Méndez afirmó que, desde el mes de enero de 1995, se encontraba en posesión pacífica e ininterrumpida con ánimo de señor y dueño de varios lotes de terreno (en adelante, “**los lotes**”). A su vez, señaló que ha cultivado y limpiado los lotes referidos y ha construido dos casas sobre ellos.

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 159-11-JH/19 de 26 de noviembre de 2019, párrs. 8–11; y, Sentencia No. 904-12-JP/19, de 13 de diciembre de 2019, párr. 9. Esto en función de la cantidad y complejidad de causas que llegan a la Corte, así como la carga procesal sobre otras competencias.

⁴ Al respecto, el artículo 42 de la LOGJCC determina que la acción de protección no procede, entre otros, “[c]uando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz” o “[c]uando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho”.

10. Los lotes se encuentran ubicados en la urbanización “Fontana II”, manzanas No. 2 y 3, solar B 150, B 145, B 143 y B 169 cuyos linderos son: por el frente la carretera municipal sin nombre con 100 metros; por el costado derecho con la manzana No. 5 en 100 metros; por el costado izquierdo con los terrenos de la Universidad Luis Vargas Torres con 100 metros; y, por el respaldo con 100 metros con terrenos sin nombres, en la parroquia Bartolomé Ruiz del cantón Esmeraldas, provincia de Esmeraldas. La superficie total es de diez mil metros cuadrados⁵.

3.2. Sobre la acción de protección planteada

11. El 24 de julio de 2011, Tomás Emilio Campo Méndez (en adelante, “**el accionante**”) presentó acción de protección en contra de Leonardo Danilo Rodríguez Torres⁶ y el Fideicomiso Mercantil denominado “Fontana”, cuyo beneficiario era la Asociación Mutualista de Ahorro y Crédito para la Vivienda “Sebastián de Benalcázar” y la administradora de fondos FIDEVAL S.A. El accionante solicitó que se declare que ha operado la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio en virtud de que habría estado en posesión, con ánimo de señor y dueño, de algunos lotes de terreno por más de quince años, ubicados en la “Fontana II”, manzanas No. 2 y 3, solares B 150, B 145, B 143 y B 169, en la parroquia Bartolomé Ruiz del cantón Esmeraldas, provincia de Esmeraldas. El accionante en su demanda sostuvo que a los representantes del Fideicomiso se les notificará “*por una sola vez en uno de los periódicos que se editan en esta Ciudad de Esmeraldas; ya que declaro bajo juramento desconocer el domicilio*”. El proceso se signó con el No. 08252-2011-0759.
12. El 24 de julio de 2011, Juan Rivera Quiñóñez⁷, juez temporal del Juzgado Segundo de Garantías Penales de Esmeraldas, (en adelante, “**juez de garantías**” o “**juez constitucional**”), calificó la demanda y dispuso notificar al Fideicomiso “*por medio de la prensa por uno de los periódicos de esta ciudad de Esmeraldas, por una sola vez*” y el 29 de julio de 2011, el accionante solicitó al juez de garantías “*receptar la publicación realizada en diario la Verdad, de fecha Jueves 28 de julio de 2011 [...]*”.

⁵ Conforme consta de la sentencia de 4 de agosto de 2011, expediente del Juzgado Segundo de Garantías Penales de Esmeraldas, fs. 24 y 25.

⁶ Conforme la demanda y el acta de audiencia del expediente del Juzgado Segundo de Garantías Penales de Esmeraldas, se presentó la demanda en contra del señor Rodríguez porque habría perturbado la posesión del accionante en seis predios materia de la controversia. A su vez, se demandó al Fideicomiso como propietario de los predios.

⁷ Juan Rivera Quiñóñez, actuó como juez de garantías hasta el 13 de mayo de 2014, fecha en la cual una nueva jueza del juzgado de garantías penales avocó conocimiento del caso. La última providencia firmada por Juan Rivera Quiñóñez de 17 de agosto de 2011, a foja 38 del expediente del juzgado de garantías, ordena que se certifique si la sentencia se encuentra ejecutoriada y que se remita oficio al Registrador de la Propiedad para su inscripción.

13. El 1 de agosto de 2011, se celebró la audiencia ante el juez de garantías a la cual comparecieron el accionante y el señor Rodríguez Torres. A su vez, es pertinente señalar que no comparecieron los representantes del Fideicomiso Mercantil, quienes fueron notificados por la prensa.
14. El 4 de agosto de 2011, el juez de garantías resolvió aceptar la acción de protección en todas sus partes y determinó que *“por haber operado LA PRESCRIPCIÓN EXTRAORDINARIA ADQUISITIVA DE DOMINIO, se ordena que los presuntos dueños no interrumpen la posesión de los bienes inmuebles que mantiene el accionante [...]”* (énfasis del original). Además, señaló que una vez ejecutoriada la sentencia, esta *“le servirá como justo título al accionante por lo que se ordena la inscripción de esta sentencia en el Registro de la Propiedad de este cantón y provincia de Esmeraldas de acuerdo al Art. 2.413 del Código Civil [...]”*⁸.
15. El 11 de agosto de 2011, el accionante solicitó que se certifique que la sentencia referida previamente se encuentra ejecutoriada y, de ser así, solicitó que se remita al Registro de la Propiedad para su inscripción. Al respecto, el 18 de agosto de 2011, el secretario encargado del juzgado penal sentó razón de que la sentencia de 4 de agosto de 2011 se encontraba ejecutoriada⁹.
16. En oficio No. 438-JSGPE, el juez de garantías remitió la sentencia de 4 de agosto de 2011 al Registro de la Propiedad para que se proceda con su inscripción *“de conformidad con lo que establece el Art. 2413 del Código Civil”*¹⁰.
17. El 14 de abril de 2014, el accionante solicitó copias certificadas del proceso y que *“se sirva oficiar al señor Registrador de la Propiedad de Esta ciudad de Esmeraldas, para que de esta forma procede a inscribir la sentencia constitucional tal como está ordenado en la misma haciéndole conocer al funcionario Público de que si no la Inscribe se le aplicara lo manifestado en los Art. 21 [de la LOGJCC] en concordancia con el Art. 86 numeral 4 de la Constitución [...]”* (sic). A su vez, el 8 de mayo de 2014, el accionante solicitó copias de la sentencia. El 13 de mayo

⁸ El juzgado referido tomó en cuenta lo siguiente para su decisión: *“El Accionante expresa que el acto al que se refiere es la posesión de dichos lotes por más de 15 años por lo que lo prueba en la audiencia a fojas 33 y 34 de los autos, con la declaración de los testigos señores José Gabriel Ortiz Jaén y Ladines Borja Klever Agustín, quienes confirman que el accionante señor Tomas Emilio Campo Méndez, ha estado en posesión de dichos lotes de terrenos desde hace quince años y con la documentación que se encuentra a fojas 1 hasta fojas 23 de los autos justifica con el certificado de gravamen y escritura que el FIDEICOMISO MERCANTIL denominado FONTANA, es uno de los presuntos propietarios de dicho bien inmueble los mismos que no comparecieron a la audiencia a ejercer sus derechos pese a haber sido notificado por la prensa diario que se encuentra a fojas 31 de los autos; el demandado señor LEONARDO DANILLO RODRIGUEZ TORRES, en la audiencia manifiesta que el accionante si estaba en la posesión y que se le reconozca por el cultivo que a hecho (sic) por todas estas consideraciones y aviándose violado los Art. 14,30 y 375 y demás del Código Civil sobre la conservación de la posesión por prescripción de la Constitución de la República [...] se acepta la Acción de Protección en todas sus partes [...]”* (sic).

⁹ Expediente del juzgado penal, fj. 38.

¹⁰ Expediente del juzgado penal, fj. 39.

de 2014, Rocío Ávila Cox, como encargada del Juzgado Segundo de Garantías Penales de Esmeraldas, avocó conocimiento de la causa y ordenó conferir las copias señaladas. Posteriormente, Luis Rafael Montaña Garcés, nuevo juez titular de la referida judicatura ordenó que secretaría confiera las copias certificadas.

18. El 13 de noviembre de 2014, el accionante insistió, a través de un escrito, en que se oficie al Registro de la Propiedad para que inscriba la sentencia emitida dentro de la causa y acusó al titular de la referida entidad de desacato. El 28 de enero de 2015, el juez de garantías agregó el escrito presentado al proceso, sin que del expediente se observe que haya dado respuesta al mismo.
19. El 30 de enero de 2017, Humberto Arquímedes Arce Miño, en calidad de abogado patrocinador y representante en la provincia de Esmeraldas del “*Fideicomiso Mercantil de Administración y Gestión Inmobiliario IESS-FONTANA*” compareció en el proceso y solicitó “*DECLARAR LA NULIDAD DE SENTENCIA, la misma que fue emitida por el señor Juez Temporal Segundo de lo Penal de Esmeraldas, Ab. JUAN RIVERA QUIÑONEZ dentro de la causa signada con el No. 08252-2011-0759*” (énfasis del original). A su vez, informó que “*la propiedad del proyecto Fontana dejó de pertenecer a la Asociación Para la Vivienda Mutualista Sebastián de Benalcázar en Liquidación y paso a ser uso y propiedad exclusivo del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social*” (sic). Adicionalmente, señaló que “[l]egal y administrativamente el Proyecto Fontana se encuentra bajo la figura jurídica de un Fideicomiso, el cual se denomina ‘*FIDEICOMISO MERCANTIL DE ADMINISTRACION Y GESTION INMOBILIARIO IESS-FONTANA*’, y esta (sic) gerenciado o direccionado por la Empresa fiduciaria *FIDEVAL*” (sic) (mayúsculas del original).
20. El 14 de julio de 2017, la Unidad Judicial Penal de Esmeraldas (anterior juez de garantías) resolvió negar el pedido de nulidad por improcedente, señalando que no cabe recurso alguno en contra de la sentencia de 4 de agosto de 2011. Frente a esta decisión, Humberto Arquímedes Arce Miño interpuso recurso de apelación.
21. El 16 de noviembre de 2017, el juez de la Unidad Judicial Penal de Esmeraldas negó por improcedente el recurso de apelación interpuesto.
22. El 29 de enero de 2018, Humberto Arquímedes Arce Miño insistió en su recurso de apelación relacionado con la negativa de su solicitud de nulidad. En auto de 4 de abril de 2018, una nueva jueza de la Unidad Judicial Penal de Esmeraldas negó nuevamente el recurso de apelación interpuesto. Al respecto, Humberto Arquímedes Arce Miño solicitó anular o revocar la decisión de 4 de abril de 2018.
23. El 14 de mayo de 2018, el accionante insistió que se ordene la inscripción de la sentencia de 4 de agosto de 2011 en el Registro de la Propiedad.

24. El 8 de agosto de 2018, la jueza de la Unidad Judicial Penal de Esmeraldas negó el pedido de anular o revocar el auto de 4 de abril de 2018¹¹. A su vez, mencionó que la petición del accionante ya fue atendida en oficio No. 438-JSGPE de 19 de agosto de 2011, “sin que exista constancia de negativa de inscripción por parte del Registrador de la Propiedad” (énfasis del original)¹².

4. Argumentos de las partes

25. Previo a abordar el análisis constitucional y de revisión del caso, esta Corte considera pertinente exponer los argumentos vertidos por las partes que intervinieron en la audiencia pública celebrada el 21 de junio de 2021.

4.1. Fideicomiso IESS-Fontana

26. El representante del Fideicomiso sostuvo que el Fideicomiso es propietario de los bienes inmuebles materia de la acción de protección. Agregó que la demanda de acción de protección fue presentada el domingo 24 de julio de 2011, con el objetivo, intencionalmente, de que el caso sea conocido por el juez temporal Juan Rivera Quiñónez, quien estuvo de turno como juez de garantías penales. Además, señaló que se demandó a Leonardo Danilo Rodríguez Torres, sin especificar en qué calidad se lo demandó, puesto que no era funcionario de la Mutualista Benalcázar, del IESS ni del BIESS.
27. A su vez, afirmó que el accionante reconoció en su demanda que el fideicomiso estaba administrado y representado por FIDEVAL. Mencionó que esto no permitió que el representante legal del Fideicomiso comparezca porque se le citó a través de la prensa en un diario que circula únicamente en la ciudad de Esmeraldas, cuando el domicilio de FIDEVAL siempre ha sido en la ciudad Quito. Afirmó que esto se hizo *“en contubernio con el señor juez Juan Rivera Quiñónez de parte del actor para de esta manera impedir que FIDEVAL, en su calidad de representante legal, comparezca y defienda los derechos de su representada”*. Con esto, afirmó que se violentó el derecho a la defensa.
28. El representante del Fideicomiso sostuvo que con la acción de protección se violentó la LOGJCC, específicamente el artículo 40 numeral 3 *“Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado”*, como requisito para la presentación de la acción de protección. Al

¹¹ El 7 de septiembre de 2018, Marco Arturo Karolys Cordovez, en calidad de representante legal del “Fideicomiso Mercantil de Administración y Gestión Inmobiliaria IESS-Fontana” presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 4 de agosto de 2011 y el 6 de junio de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Teresa Nuques Martínez y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet resolvió inadmitir a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el No. 2512-18-EP.

¹² En la audiencia celebrada el 21 de junio de 2021 ante la Corte Constitucional, el representante del Fideicomiso sostuvo que la sentencia no ha sido ejecutada y no se ha inscrito en el Registro de la Propiedad.

respecto, afirmó que sí existía un mecanismo en la ley, establecido en el Código Civil y en el Código de Procedimiento Civil para reclamar la prescripción adquisitiva de dominio, por lo que no cabía aceptar la acción de protección.

29. A su vez, sostuvo que, conforme el artículo 41 numeral 4 de la LOGJCC, no procedía aceptar la acción porque el caso no se encontraba inmerso en ninguno de los supuestos de procedencia de la acción de protección respecto de personas privadas como legitimados pasivos. También afirmó que, conforme el artículo 42 numeral 1 de la LOGJCC, no se ha vulnerado ningún derecho, la cuestión se podía impugnar en la vía ordinaria y que, en la misma demanda y en la propia sentencia, se establece que la pretensión era que se declare un derecho. De tal manera que no se respetó el derecho al debido proceso por cuanto no se le citó en legal y debida forma.
30. El representante del Fideicomiso afirmó que el juez temporal Juan Rivera Quiñónez no fue independiente porque actualmente es posesionario de un bien en el Fideicomiso Fontana y por ello tuvo relación con el “*pseudo poseionario Tomás Emilio Campo Méndez*”. Señaló que ahora Juan Rivera Quiñónez ya no se desempeña como juez pero sí está posesionado de un bien del Fideicomiso Fontana.
31. Sobre Leonardo Danilo Rodríguez Torres afirmó que “*nadie le conoce en los predios del Fideicomiso, son alrededor de 170 bienes inmuebles de que está compuesto el Fideicomiso, del que todavía no se ha entregado a los poseionarios porque se está en un proceso de negociación [...]*”. Agregó que el señor Rodríguez Torres actuó a manera de testaferro porque en la demanda se afirmó que está perturbando la posesión del accionante por 6 meses pero el juez temporal en su sentencia señaló que el señor Rodríguez reconoció la posesión del accionante. Sostuvo que no es cierto que el accionante haya estado en posesión porque los bienes no son de cultivo sino de vivienda y que el accionante no se presentó a la audiencia ante la Corte Constitucional porque

sabe lo que ha hecho, en el Fideicomiso nunca ha dado la cara, no se le conoce [...] simplemente presentó esta acción, la ganó y la dejó de ejecutar [...] demostré que esta causa nunca fue ejecutada [...] ya que la sentencia si bien estaba ejecutoriada nunca se inscribió en el registro de la propiedad porque ellos tenían miedo de que nosotros nos enteremos, era la única forma si es que ellos inscribían en el registro de la propiedad, nos enterábamos, esta causa nosotros recién supimos en el año 2016 [...].

32. El representante del Fideicomiso afirmó que tuvieron conocimiento de la causa porque se le requirió monitorear si existía alguna causa pendiente en contra del Fideicomiso, se encontró cuatro causas, entre las cuales estaba ésta y señaló que es la única que se dio trámite, las otras tres fueron desechadas y archivadas. También señaló que en el Registro de la Propiedad, los terrenos se encuentran a nombre del Fideicomiso, que notificó al registrador de la propiedad, quien le habría respondido que mientras no se resuelva la presente acción no puede dar paso a la inscripción y que tampoco le han presentado una petición para que se cumpla la sentencia.

33. Sobre la base de lo expuesto, el representante del Fideicomiso, en lo principal, solicitó que se restablezca el derecho a la propiedad, se reintegre al haber del Estado el bien quitado y, de manera subsidiaria, que se establezcan sanciones administrativas para las y los jueces que conocieron el caso porque tenían la obligación de declarar la nulidad del proceso.

4.2. Procuraduría General del Estado

34. La abogada Karola Samaniego, en representación de la PGE¹³, señaló que el caso adquiere relevancia para la PGE por las vulneraciones al derecho a la defensa y a la seguridad jurídica y porque se trata de bienes pertenecientes al IESS. Agregó que la Corte Constitucional debe seguir su línea jurisprudencial y se refirió a las siguientes sentencias: No. 6-16-SEP-CC, caso No. 1780-11-EP, No. 293-17-SEP-CC, caso No. 638-16-EP y No. 146-14-SEP-CC, caso No. 1773-11-EP. Señaló que en estos casos, la Corte conoció acciones de protección en las que se pretendía obtener la propiedad de territorios para que una sentencia se constituya en un título de propiedad que pueda ser inscrita para perfeccionar el derecho de dominio.
35. También se refirió a que el derecho a la propiedad tiene doble dimensión como derecho constitucional, que el Estado debe promover su acceso como un derecho y actúa como una limitación para que el Estado no vulnere derechos. Mencionó que el derecho a la propiedad tiene derivación de la dignidad humana y es justiciable mediante garantías jurisdiccionales, por ejemplo, ante una expropiación, sin embargo, cuando se busca la declaración de un derecho, sí se prevé la vía para el efecto. Se refirió al voto salvado emitido en la sentencia del caso No. 529-14-EP/20 del juez constitucional Ramiro Avila Santamaría.
36. La representante de la PGE mencionó que en el caso concreto se desnaturalizó la acción de protección para declarar un derecho, más aún cuando se vulneró la garantía de defensa para el efecto. Agregó que si bien los jueces y las juezas deben verificar que no exista vulneración de derechos constitucionales, no pueden salirse de su órbita y asumir competencias de las judicaturas ordinarias, vulnerando otros derechos como la defensa en este caso.
37. Finalmente, a manera de petición, la PGE mencionó que una sentencia que reconozca lo expuesto, sería lo más adecuado.

5. Análisis constitucional y revisión del caso

38. En relación con la presente causa de revisión de garantías, esta Corte Constitucional considera pertinente analizar si la declaratoria de que ha operado la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio puede ser objeto de la acción de protección y si la declaratoria de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio a través de

¹³ El 22 de junio de 2021, Marco Proaño Durán, director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado, aprobó y ratificó la intervención de Karola Samaniego Tello en la audiencia.

la decisión objeto de revisión desnaturalizó esta garantía jurisdiccional, afectando los derechos constitucionales de la contraparte.

39. Para ello, este Organismo considera relevante analizar (i) la naturaleza, el objeto y procedencia de la acción de protección; (ii) la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio como uno de los modos de adquirir la propiedad de bienes inmuebles; y, (iii) si es procedente o no la acción de protección para declarar la prescripción adquisitiva de dominio y las dimensiones del derecho a la propiedad. Con base en estas consideraciones, esta Corte procederá a resolver el caso objeto de revisión.

5.1. La acción de protección: naturaleza, objeto y procedencia

40. Conforme el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “[t]oda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención”. El artículo 75 de la Constitución reconoce a su vez que todas las personas tienen derecho a la tutela judicial efectiva de sus derechos. El derecho a la tutela judicial efectiva o la protección judicial, se hace efectivo, por ejemplo, a través del reconocimiento y activación de las garantías constitucionales jurisdiccionales, con el fin de tutelar y reparar la vulneración de derechos constitucionales, siendo uno de estos mecanismos, la acción de protección.
41. La Corte Constitucional ha señalado que las garantías jurisdiccionales están diseñadas por la Constitución para tutelar los derechos de personas que se encuentran en situación de desequilibrio frente al poder¹⁴. Sobre la acción de protección, conforme lo dispuesto en los artículos 88 de la Constitución y 39 de la LOGJCC, ha establecido que su objeto es el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales que no estén protegidos por otras garantías jurisdiccionales. Al respecto, esta Corte Constitucional ha señalado que la acción de protección es

un mecanismo procesal judicial al alcance de todos los ciudadanos, reconocido en la Constitución para que en caso de que sus derechos hayan sido vulnerados por una autoridad pública o personas privadas, estos puedan obtener su restablecimiento y una posterior reparación por el daño causado, con lo cual la acción de protección es la realización de un derecho constitucional/humano en sí mismo¹⁵.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 282-13-JP/19 de 4 de septiembre de 2019, párrs. 37 y 44.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1-16-PJO-CC de 22 de marzo de 2016, caso No. 530-10-JP, párr. 30

42. Asimismo, la Corte Constitucional ha establecido que la acción de protección no es residual y que, en general, no se puede exigir el agotamiento de otras vías o recursos para poder ejercerla¹⁶. Esta garantía jurisdiccional además, puede presentarse en cualquier momento¹⁷ y conforme los artículos 86 de la Constitución y 9 de la LOGJCC, tiene una legitimación activa amplia, inclusive esta Corte ha señalado que no es *per se* incompatible respecto de representantes de las distintas funciones del Estado, sus órganos o personas jurídicas públicas, sin embargo, en aquellos casos “lo fundamental es determinar si la demanda cumple o no con el objeto constitucional previsto para tal garantía jurisdiccional; es decir, la protección y tutela de derechos”.¹⁸
43. Para el caso que nos ocupa, es indispensable referirse a los requisitos aplicables a la acción de protección determinados en el artículo 40 de la LOGJCC, el cual prescribe:

*Art. 40.- Requisitos.- La acción de protección se podrá presentar cuando concurran los siguientes requisitos: 1. Violación de un derecho constitucional; 2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y, 3. **Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado** (énfasis añadido).*

44. En el mismo sentido, el artículo 42 de la LOGJCC señala que la acción de protección no procede:

*1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales. 2. Cuando los actos hayan sido revocados o extinguidos, salvo que de tales actos se deriven daños susceptibles de reparación. 3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos. 4. **Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.** 5. **Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho.** 6. Cuando se trate de providencias judiciales. 7. Cuando el acto u omisión emane del Consejo Nacional Electoral y pueda ser impugnado ante el Tribunal Contencioso Electoral. En estos casos, de manera sucinta la jueza o juez, mediante auto, declarará inadmisibile la acción y especificará la causa por la que no procede la misma (énfasis añadido).*

45. Las normas citadas reconocen la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial, adecuado y eficaz para proteger el derecho violado tanto como un requisito de presentación como una causal de improcedencia de la acción de protección. Asimismo, el artículo citado en el párrafo previo determina que esta garantía no procede cuando se busca la declaración de un derecho.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1754-13-EP/19 de 19 de noviembre de 2019, párr. 31.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 179-13-EP/20 de 4 de marzo de 2020, párr. 38.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2578-16-EP/21 de 16 de junio de 2021, párr. 37 y Sentencia No. 282-13-JP/19 de 4 de septiembre de 2019, párrs. 38-43.

46. De lo expuesto, se puede concluir que la acción de protección procede en la medida en que se verifique una real afectación de derechos constitucionales y no exista otro mecanismo judicial que sea adecuado y efectivo para proteger el derecho violado. Es decir, si bien esta garantía se activa de forma directa frente a la vulneración de derechos constitucionales, no se puede pretender a través de esta acción superponer o reemplazar a la jurisdicción ordinaria. Es 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.
47. Ahora bien, la determinación de si se trata de un conflicto de justicia ordinaria o constitucional no puede realizarse de manera superficial, por lo que los jueces y juezas constitucionales no pueden declarar automáticamente la improcedencia de una acción de protección sin antes haber realizado un análisis de las vulneraciones de derechos alegadas. Solo si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos constitucionales, sino más bien conflictos de índole *infra* constitucional, le corresponde a la jueza o juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto¹⁹. Al respecto, cabe mencionar que esta Corte ha sostenido reiteradamente que, en el marco del conocimiento de las garantías jurisdiccionales, “*las juezas y jueces constitucionales están en la obligación de verificar que efectivamente la vía judicial es la adecuada y eficaz para conseguir el fin que se persigue al impugnar un determinado acto [...]*”²⁰. Ahora bien, si en un caso concreto las pretensiones planteadas en una acción de protección no se dirigen a la tutela de derechos constitucionales, las obligaciones mencionadas podrían cumplirse bajo un umbral de análisis menor, particularmente porque incluso respecto de derechos que tienen reconocimiento constitucional, se han diseñado mecanismos específicos para su tutela, como se analizará en la sección 5.4 *infra*.
48. En consecuencia, resulta indispensable que los jueces y juezas que conocen una acción de protección verifiquen que exista una real afectación de derechos constitucionales, analicen con detenimiento el cumplimiento de los requisitos de presentación y las causales de improcedencia de la acción de protección, establecidos por la LOGJCC en sus artículos 40, 41 y 42, y motiven y fundamenten su decisión conforme lo dispuesto en la jurisprudencia de esta Corte Constitucional.

5.2. La prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio

49. Si bien esta Corte no es competente para referirse al cumplimiento o no de los presupuestos para la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio, con base en la sentencia objeto de revisión es necesario hacer referencia a la misma, con el

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 283-14-EP/19 de 4 de diciembre de 2019, párr. 46 y No. 102-13-SEP-CC de 4 de diciembre de 2013, caso No. 380-10-EP.

fin de determinar si la acción de protección, conforme lo expuesto en la sección anterior, es o no la vía idónea para conocerla.

50. La prescripción está recogida, principalmente, en el título XL del Código Civil del Ecuador, a través de reglas comunes para los distintos tipos de prescripción. El Código referido, en su artículo 2392, reconoce a la prescripción como un modo de adquirir cosas ajenas²¹. En el mismo sentido, el artículo 2398 *ibídem*²² determina que es posible adquirir, entre otros, bienes corporales raíces. A su vez, en el párrafo segundo de dicho título, se regulan los presupuestos para la prescripción adquisitiva.
51. La prescripción adquisitiva en materia civil tiene como fundamento el orden social en el sentido de estabilizar las relaciones jurídicas que permanecen inciertas debido a la inactividad prolongada del propietario del bien. De tal manera que quien posee una cosa, de acuerdo a las reglas previstas en el artículo 715 del Código Civil, sin oposición, por el tiempo previsto en la normativa civil, podría ser declarado dueño de esta. En tal sentido, la legitimación activa de la acción de prescripción extraordinaria de dominio recae en el posesionario del bien, mientras que la legitimación pasiva recae en el propietario o acreedor, titular del derecho de dominio del bien sobre el cual existe posesión.
52. Por otra parte, de los artículos 2410, 2411, 2412 y 2413 del Código Civil se desprende una serie de requisitos y un procedimiento determinado para poder reclamar el dominio de un bien por este modo. Resulta relevante mencionar que el artículo 2413 *ibídem* determina que “[l]a sentencia judicial que declara una prescripción hará las veces de escritura pública para la propiedad de bienes raíces o de derechos reales constituidos en ellos; pero no valdrá contra terceros, sin la competente inscripción”. Es decir que, a través de este procedimiento civil, se busca la declaración de un derecho – el dominio de un bien – y el posterior título de propiedad del mismo. Las normas adjetivas que regulan la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio se encuentran en el Código Orgánico General de Procesos (en adelante, “COGEP”), conforme lo determina el artículo 1 de la referida norma²³. En el ámbito procesal, los requisitos a cumplirse serán aquellos determinados conforme el procedimiento ordinario, de acuerdo al artículo 289 del COGEP, en el cual, por ejemplo, se podrá actuar prueba testimonial, documental,

²¹ Código Civil del Ecuador, art. 392: “Prescripción es un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones y derechos ajenos, por haberse poseído las cosas, o no haberse ejercido dichas acciones y derechos, durante cierto tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales. Una acción o derecho se dice que prescribe cuando se extingue por la prescripción”.

²² *Ibídem*, art. 2398: “Salvo las excepciones que establece la Constitución, se gana por prescripción el dominio de los bienes corporales raíces o muebles, que están en el comercio humano, y se han poseído con las condiciones legales. Se ganan de la misma manera los otros derechos reales que no están especialmente exceptuados”.

²³ Es pertinente señalar que a la época de la emisión de la sentencia objeto de revisión, las normas procesales relacionadas con la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio se encontraban en el Código de Procedimiento Civil.

pericial o una inspección judicial, con el objetivo de determinar el hecho de posesión sobre el inmueble y el tiempo de la misma. Ahora bien, no debe confundirse la declaración de un derecho con la determinación de vulneración o no del mismo. Tampoco puede perderse de vista que el conflicto dentro de una acción de prescripción extraordinaria de dominio requiere probar una serie de hechos relacionados con la posesión del bien y el tiempo de la misma. De ahí que estos procesos pueden requerir un mayor espacio de práctica y contradicción de la prueba de aquel permitido en el trámite de la acción de protección. Al requerirse la producción de gran cantidad de prueba y de la determinación de varios hechos, el diseño procesal del juicio civil ordinario será el medio procesal más adecuado para la declaración de un derecho en la medida en que presta facilidades para mayor debate, contradicción y práctica de pruebas.

53. En consecuencia, esta Corte observa que para reclamar que ha operado la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio, el ordenamiento jurídico reconoce una vía judicial civil ordinaria y este es el mecanismo eficaz y adecuado porque, una vez verificados los presupuestos sustanciales y procesales para el efecto, permite la efectiva declaración del derecho de dominio al posesionario del bien, pretensión que se relaciona con la institución referida. En suma, los desacuerdos respecto de un derecho real sobre la propiedad del bien, recaen en la esfera patrimonial, esfera que es distinta al ámbito constitucional del derecho a la propiedad.

5.3. Improcedencia de la acción de protección para declarar la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio

54. Si bien la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales, ésta no constituye un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias, pues ello ocasionaría la desnaturalización de las garantías constitucionales jurisdiccionales. La acción de protección no puede llegar a sustituir a los mecanismos judiciales ordinarios de impugnación que se reconocen en el ordenamiento jurídico, al punto de que la justicia constitucional asuma competencias que no le corresponden, y resuelva conflictos y controversias ajenas al ámbito constitucional, afectando la estructura jurisdiccional del Estado y desconociendo la garantía institucional que representa la Función Judicial.
55. Toda vez que en el ordenamiento jurídico se ha previsto una acción específica cuya finalidad es declarar que ha operado la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio, pretender que se declare este derecho a través de una acción de protección constituye una desnaturalización del objeto de esta garantía. Justamente para estos eventos se ha previsto la causal de improcedencia contenida en el artículo 42 del numeral 5 de la LOGJCC, según la cual no procede la acción de protección “[c]uando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho”. En virtud de esta causal, el derecho que se pretende tutelar a través de una acción de

protección debe ser preexistente, inherente a la dignidad humana, por lo que no se puede pretender, a través de la acción de protección, declarar un derecho que no existe²⁴.

56. Lo anterior no significa que el derecho que se pretenda tutelar deba estar reconocido expresamente en la Constitución. Y es que conforme el artículo 11 numeral 7 de la Constitución, *“los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirán los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento”*, lo que la Corte Constitucional ha reconocido como derechos innominados²⁵. Reconocer y tutelar un derecho inherente a la dignidad humana que no haya sido previsto expresamente en el catálogo de derechos consagrados en la Constitución no equivale a declarar un derecho. Lo que sí equivale a declarar un derecho sería pretender que se declare, como en este caso, la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio. Pretender esta declaratoria no puede confundirse con la protección de un derecho constitucional, y por lo tanto constituye un asunto que debe ser resuelto por medio de la vía judicial ordinaria y no a través de una garantía jurisdiccional. Esta Corte ya se ha pronunciado al respecto al examinar la vía laboral y la acción de protección, señalando que, por regla general, la vía laboral ordinaria es la adecuada para el conocimiento de conflictos laborales, tales como el pago de remuneraciones, verificación de causales de procedencia del visto bueno, alegaciones respecto a la terminación de la relación laboral como despido intempestivo y, en general, los conflictos relacionados con la determinación de haberes patrimoniales, en tanto es la vía judicial específicamente diseñada para salvaguardar los derechos del trabajador y equiparar su situación a la de su empleador²⁶.
57. Ciertamente, la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio tiene relación directa con el derecho a la propiedad, consagrado en el artículo 66 numeral 26 de la Constitución, por lo que lo señalado en el párrafo anterior no excluye que, en el marco de una vulneración al derecho a la propiedad, se pueda activar la acción de protección, como la garantía directa y eficaz para tutelarla.
58. No obstante, el derecho a la propiedad en el ordenamiento jurídico ecuatoriano tiene una doble dimensión independientemente del tipo o forma de propiedad de

²⁴ Al respecto, se puede revisar: Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 101-14-SEP-CC de 18 de junio de 2014, caso No. 1403-12-EP.

²⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 11-18-CN/19 de 12 de junio de 2019, párr. 138.

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1679-12-EP/20 de 15 de enero de 2020, párrs. 65-68. A pesar de aquello, esta Corte afirmó que pueden existir controversias que tienen en su origen un conflicto laboral, pero las actuaciones en contra de los trabajadores han afectado otro tipo de derechos tales como situaciones de discriminación, esclavitud o trabajo forzado, afectaciones al derecho a la integridad personal de los trabajadores y, en general, cuando los hechos demuestren que las actuaciones de los empleadores han afectado otros derechos más allá de los derechos laborales, en cuyo caso la acción de protección constituye la vía idónea para su reparación.

que se trate. La primera, referida a su reconocimiento como derecho constitucional, que implica una obligación por parte del Estado para promover su acceso y una limitación para que este no lo menoscabe ni vulnere, es decir, genera obligaciones de prestación y abstención. La segunda, se refiere a la declaración de un derecho, en cuanto el derecho de propiedad se encuentra encaminado al reconocimiento de la titularidad de propietario de un bien o al goce de los derechos reales bajo las modalidades y formas determinadas en el Código Civil y el COGEP²⁷.

- 59.** De ahí que, en cuanto a la posibilidad de que el derecho a la propiedad sea objeto de análisis en la dimensión constitucional, esta Corte ha reconocido que esto es posible 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 instrumental²⁸.
- 60.** Así, por ejemplo, esta Corte Constitucional ha reconocido en el marco de la garantía jurisdiccional de la acción extraordinaria de protección, que ciertas vulneraciones al derecho a la propiedad sí pueden ser analizadas en el ámbito constitucional siempre que se determine que la autoridad judicial, de forma directa e inmediata por acción u omisión, violó el derecho a la propiedad dentro de un proceso ordinario²⁹. Otro ejemplo relacionado con el ámbito del derecho constitucional de propiedad se refiere a la falta de declaración de utilidad pública previo a que la entidad se apropie de un terreno o realice determinada obra o la falta de indemnización por la expropiación de un bien inmueble por parte del Estado³⁰. Asimismo, el ámbito constitucional del derecho a la propiedad se vería afectado si se declara el comiso penal de bienes que no son de propiedad de algún partícipe de la infracción penal³¹. A su vez, esta Corte encuentra que un conflicto en la esfera constitucional del derecho a la propiedad se observaría, en general, en hipótesis no previstas en el derecho privado o público, como, por ejemplo, respecto de la

²⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párrs. 95 y 96; No. 146-14-SEP-CC de 1 de octubre de 2014, caso No. 1773-11-EP, pág. 25 y No. 227-16-SEP-CC de 20 de julio de 2016, caso No. 1318-15-EP, pág. 18.

²⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias No. 1916-16-EP/21 de 28 de abril de 2021, párr. 64 y No. 146-14-SEP-CC de 1 de octubre de 2014, caso No. 1773-11-EP.

²⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1322-14-EP/20 de 16 de diciembre de 2020, párr. 48 y No. 2174-13-EP/20 de 15 de julio de 2020, párr. 85. Así, en el primer caso, la Corte analizó las sentencias que declararon el comiso especial de un vehículo cuyo propietario era un tercero ajeno al proceso penal, y declaró la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y propiedad. En el último caso, la Corte Constitucional determinó que el auto en el cual se negó la devolución de una motocicleta sobre la base de normativa referente al comiso penal, es objeto de acción extraordinaria de protección al existir gravamen irreparable y declaró la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de motivación, propiedad y seguridad jurídica.

³⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias No. 176-14-EP/19 de párr. 91 y 146-14-SEP-CC de 1 de octubre de 2014, caso No. 1773-11-EP.

³¹ Corte Constitucional del Ecuador No. 1322-14-EP/20 de 16 de diciembre de 2020, párr. 44.

propiedad colectiva de pueblos y nacionalidades indígenas o en casos de desalojos forzados.

61. Por otro lado, en el marco de un proceso de controversias relacionadas con un contrato de anticresis, la Corte afirmó que “*la disputa es eminentemente patrimonial, el núcleo central del reclamo estriba en un asunto netamente de ‘propiedad’ que cae en el campo civil, para el cual existe la vía ordinaria y judicial correspondiente*”³². Adicionalmente, la Corte ha señalado que las acciones de garantías jurisdiccionales que persiguen que se reconozca como propietarios de un bien a quienes han accionado las mismas, escapan del ámbito constitucional del derecho a la propiedad. Así, determinó que:

las demandas constitucionales presentadas persiguen que se reconozca a los accionantes como propietarios; pretendiendo inclusive, que la sentencia de acción extraordinaria de protección sea ‘suficiente título de propiedad que debe protocolizarse en una notaría e inscribirse en el correspondiente Registro de la Propiedad’. Debido a lo argumentado en líneas precedentes, lo solicitado, así como el resto de elementos presentados al juez de instancia, no configuran una violación al derecho constitucional a la propiedad que pueda ser declarada por medio de una acción de protección. En cambio, constituyen la solicitud de que se declare un derecho patrimonial de dominio sobre un bien determinado [...]. Es decir, la pretensión expresa de los accionantes es obtener mediante la vía constitucional el reconocimiento de la calidad de propietarios de las tierras donde se asienta la comuna. Al referirse a la declaración de un derecho, dicha pretensión se encuadra en la dimensión del derecho a la propiedad que debe ser atendida por la justicia ordinaria a través de las acciones ordinarias previstas para su activación. Esta cuestión ya ha sido enfatizada por esta Corte en casos anteriores, insistiéndose en la idea que lo relacionado con la titularidad del dominio o la declaración de propiedad ‘compete únicamente a la justicia ordinaria mediante las instancias judiciales correspondientes y no mediante acciones constitucionales de protección’³³ (no se reproduce la nota al pie del original).

62. Por lo expuesto, la acción de protección será la vía idónea y eficaz para tutelar el derecho a la propiedad en tanto se trate de un derecho preexistente, inherente a la dignidad humana, respecto del cual existen obligaciones de prestación y abstención y siempre que no pueda ser exigido mediante los procedimientos ordinarios, es decir, que no debe existir una vía expresa ordinaria para el efecto. Mientras que la vía ordinaria corresponderá si la pretensión se encuentra encaminada a buscar la declaración de un derecho y su respectiva titularidad³⁴, como se pretendió en el caso

³² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 007-10-SEP-CC de 11 de marzo de 2010, caso No. 132-09-EP, pág. 20.

³³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 006-16-SEP-CC de 6 de enero de 2016, caso No. 1780-11-EP, pág. 18 y 293-17-SEP-CC de 6 de septiembre de 2017, caso No. 638-16-EP, pág. 43.

³⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 135-17-SEP-CC de 10 de mayo de 2017, caso No. 198-14-EP.

objeto de revisión, al solicitar que se declare la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio a través de la acción de protección³⁵.

63. Si la pretensión principal de una acción de protección es que se declare que ha operado la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio, en ningún caso procede otorgarla porque existe una vía específica que corresponde, conforme la ley y la jurisprudencia. Por el contrario, si existen alegaciones relacionadas con la vulneración de derechos constitucionales que no tengan relación con el posible cumplimiento o no de los presupuestos para que opere la prescripción referida, la vía idónea será la acción de protección en la medida en que la pretensión esté relacionada con la tutela directa e inmediata de derechos constitucionales. Así, los jueces y juezas constitucionales deben diferenciar la dimensión constitucional del derecho a la propiedad de aquella que puede ser reclamada por la vía ordinaria y con base en ello motivar su decisión³⁶.

5.4. Análisis del caso objeto de revisión

64. Esta Corte Constitucional continuará el análisis sobre la procedencia o improcedencia de la acción de protección No. 08252-2011-0759. A su vez, si bien en un caso de revisión, a diferencia de la acción extraordinaria de protección, el objeto del análisis no son las violaciones de derechos en las sentencias emitidas por la justicia constitucional sino en los casos seleccionados para la revisión, en función de las alegaciones vertidas por el Fideicomiso, tanto por escrito como en la audiencia pública celebrada ante este Organismo, así como de las connotaciones excepcionales del caso frente a una manifiesta desnaturalización de una garantía jurisdiccional, en el marco del análisis anunciado, esta Corte considera adecuado referirse a la sentencia de 4 de agosto de 2011 y a la notificación realizada dentro del proceso.

5.4.1. Improcedencia de la acción de protección No. 08252-2011-0759

65. En el caso que nos ocupa, el accionante presentó una acción de protección en contra de una persona natural y el Fideicomiso IESS-Fontana. En dicha acción señaló que se encontraba en posesión pacífica e ininterrumpida con ánimo de señor y dueño de varios lotes de terreno en la urbanización Fontana II y que ha construido una “*pequeña casa y otra por terminar de cemento, en el cual en la actualidad vivo con mi familia [...]*”. En lo principal, sostuvo que el acto violatorio de sus derechos radica en que

desde hace 6 meses atrás el señor LEONARDO RODRIGUEZ TORRES, ha venido perturbando la posesión de 5 solares y un lotes (sic) de terreno de 100 metros

³⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 211-18-SEP-CC de 13 de junio de 2018, caso No. 2290-16-EP, pág. 21.

³⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 146-14-SEP-CC de 1 de octubre de 2014, caso No. 1773-11-EP, pág. 29.

cuadrados que se encuentran ubicado en la Parroquia Bartolomé Ruiz de la ciudad de Esmeraldas en el sector denominado `La Fontana II`, quien se me acerco a mi domicilio que lo tengo ubicado en dicho sector en forma amenazante manifestándome que me iba a desalojar por las buenas o por las malas ya que supuestamente él es el dueño de dichos lotes de terreno y de esta forma me esta perturbando mi posesión (sic) (mayúsculas del original).

66. En dicha acción, alegó principalmente que se perturbó su posesión, sin siquiera relacionar los hechos descritos con un derecho constitucional en particular.
67. Asimismo, conforme el acta de audiencia de la acción de protección que consta en el expediente de instancia, se puede observar que el accionante se ratificó en su demanda y, a través de su abogado, sostuvo:

por más de 15 años en el mes de enero de 1995 ha mantenido la posesión de algunos lotes de terreno cada uno de ellos tiene 6x12 metros dando una superficie de 72 metros cuadrado pro (sic) cada uno de los solares, una superficie total de 5 lotes, 360 metros cuadrados más un lote de 100 metros cuadrado (sic), el accionante señor Juez ha venido manteniendo en forma ininterrumpido y pacífica por más de 15 años como amo señor y dueño desde que comenzó su posesión en los terrenos mencionados y en el transcurso de estos tiempos ha realizado limpieza y por ende ha hecho ciertas construcción y le han permitido vivir en forma pacífica a su familia y por ende al accionante, pero esta paz y tranquilidad señor Juez aproximadamente hace unos seis meses que ha sido interrumpida por parte del accionado el mismo que responde a Leonardo Rodríguez Torres el cual se encuentra presente en esta audiencia y ha venido perturbando la posesión de los cinco solares y un lote de terreno de 100 metros con amenazas constantes a mí y mi familia amenazándome que me va hacer sacar de mis terreno en el cual le he manifestado constantemente de que si cree el dueño de dicho lote de terrenos haga las acciones correspondiente ante las autoridades que se crea asistido pero el mismo hace caso omiso a lo manifestado y sigue a interrumpirme mi paz y tranquilidad que tengo en los mencionados terrenos, es por este motivo señor Juez es que me he visto en la necesidad y amparado en los Arts. 88, 30 y 66 numeral 2 de la constitución política de la república del ecuador y los arts. 10 y 39 de la ley orgánica de control constitucional y también lo estipulado en los Arts. 2410, al 2412 del Código Civil ecuatoriano y por ende el Art. 2413 ibídem, que Ud. señor juez en su resolución acepte mi acción extraordinaria de protección constitucional (sic) y declare la prescripción adquisitiva de dominio a mi favor el cual tengo derecho por los 15 años que he tenido la posesión interrumpidamente y pacífica y que dicha prescripción sea inscrita en el Registro Oficial tal como lo estipula el Art, 1000 del Código de Procedimiento Civil [...] (sic).

68. A criterio de esta Corte, de los hechos expuestos por el accionante en su demanda de acción de protección, no se verifica que estos tengan relación directa con la vulneración de un derecho constitucional en específico o que su pretensión busque el amparo directo y eficaz de algún derecho. Si bien el accionante hace referencia a

los artículos 88, 30 y 66 numeral 2 de la Constitución³⁷, 10 y 39 y de la LOGJCC³⁸, al mismo tiempo, cita los artículos 2410, 2411, 2412 y 2413 del Código Civil³⁹ e incluye como pretensión que se “*haga respetar mis derechos Constitucionales que mantengo la posesión de dichos lotes por más de 15 años por lo que en su resolución, declare que ha operado LA PRESCRIPCIÓN EXTRAORDINARIA ADQUISITIVA DE DOMINIO [...]*” (sic) (énfasis del original), solicitando que se inscriba la sentencia como título a su favor, en función del artículo 1000 del Código de Procedimiento Civil. De hecho, el accionante intenta justificar los presupuestos establecidos en la ley para que se declare la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio.

- 69.** Esta Corte Constitucional reconoce que, conforme los precedentes de las sentencias No. 1-16-PJO-CC y 1285-13-EP/19⁴⁰, es obligación de las juezas y jueces constitucionales, en el conocimiento de una garantía jurisdiccional, realizar un análisis sobre la presunta vulneración de derechos constitucionales y una vez que se ha descartado las vulneraciones de derechos, se podrá establecer que el conflicto es de índole infraconstitucional, en cuyo caso las juezas y jueces constitucionales deberán determinar cuál es la vía judicial ordinaria eficaz y adecuada para la solución del conflicto.
- 70.** En su demanda, el accionante se refiere a un solo derecho constitucional como vulnerado, el derecho a la vida digna, por parte del señor Leonardo Rodríguez Torres, presunto dueño del inmueble en cuestión; aunque además demanda al Fideicomiso IESS-Fontana. Previo a analizar si existió o no una vulneración al

³⁷ El artículo 88 de la Constitución contiene el objeto de la acción de protección, el artículo 30 *ibídem* consagra el derecho a un hábitat seguro y saludable y a una vivienda adecuada y digna y el artículo 66 numeral 2 *ibídem* consagra el derecho a la vida digna.

³⁸ El artículo 10 de la LOGJCC se refiere al contenido de la demanda de garantía y el artículo 39 *ibídem* contiene el objeto de la acción de protección.

³⁹ Código Civil del Ecuador, art. 2410: “*El dominio de las cosas comerciales que no ha sido adquirido por la prescripción ordinaria, puede serlo por la extraordinaria, bajo las reglas que van a expresarse: 1.- Cabe la prescripción extraordinaria contra título inscrito; 2.- Para la prescripción extraordinaria no es necesario título alguno; basta la posesión material en los términos del Art. 715; 3.- Se presume en ella de derecho la buena fe, sin embargo de la falta de un título adquisitivo de dominio; 4.- Pero la existencia de un título de mera tenencia hará presumir mala fe, y no dará lugar a la prescripción, a menos de concurrir estas dos circunstancias: 1.- Que quien se pretende dueño no pueda probar que en los últimos quince años se haya reconocido expresa o tácitamente su dominio por quien alega la prescripción; y, 2.- Que quien alega la prescripción pruebe haber poseído sin violencia, clandestinidad ni interrupción por el mismo espacio de tiempo*”.

Ibídem, art. 2411: “*El tiempo necesario para adquirir por esta especie de prescripción es de quince años, contra toda persona, y no se suspende a favor de las enumeradas en el Art. 2409*”.

Ibídem, art. 2412: “*Los derechos reales se adquieren por la prescripción de la misma manera que el dominio, y están sujetos a las mismas reglas, salvo las excepciones siguientes: 1.- El derecho de herencia se adquiere por la prescripción extraordinaria de quince años; y, 2.- El derecho de servidumbre se adquiere según el Art. 926*”.

Ibídem, art. 2413: “*La sentencia judicial que declara una prescripción hará las veces de escritura pública para la propiedad de bienes raíces o de derechos reales constituidos en ellos; pero no valdrá contra terceros, sin la competente inscripción*”.

⁴⁰ En correspondencia con las sentencias No. 1-10-PJO-CC y 16-13-SEP-CC.

derecho a la vida digna del accionante, corresponde a la Corte Constitucional, con base en la calidad de los legitimados pasivos del señor Leonardo Rodríguez Torres y el Fideicomiso IESS-Fontana⁴¹, determinar si se cumple con los supuestos que establece el artículo 41 numeral 4 de la LOGJCC sobre legitimación pasiva en caso de personas naturales o entidades de derecho privadas⁴².

71. Al respecto, el artículo 41 numeral 4 de la LOGJCC establece:

Art. 41.- Procedencia y legitimación pasiva.- La acción de protección procede contra:
4. Todo acto u omisión de personas naturales o jurídicas del sector privado, cuando ocurra al menos una de las siguientes circunstancias:
a) Presten servicios públicos impropios o de interés público;
b) Presten servicios públicos por delegación o concesión;
c) Provoque daño grave;
d) La persona afectada se encuentre en estado de subordinación o indefensión frente a un poder económico, social, cultural, religioso o de cualquier otro tipo.

72. En el presente caso, esta Corte no encuentra cómo las supuestas amenazas de desalojo realizadas por el señor Leonardo Rodríguez Torres en contra del accionante se enmarcarían en alguno de los supuestos establecidos en la norma anteriormente descrita. En relación con el Fideicomiso IESS-Fontana, esta Corte no identifica referencia alguna en la demanda relativa a una acción u omisión de dicha entidad que pueda ser analizada como una presunta vulneración de derechos, puesto que el accionante solo se refiere al señor Leonardo Rodríguez Torres. En consecuencia, toda vez que no se cumple con alguno de los supuestos de legitimación pasiva en caso de particulares, la acción de protección es improcedente y no corresponde realizar un análisis sobre la presunta vulneración del derecho a la vida digna.

73. De la revisión íntegra de la acción, esta Corte observa que el accionante no activó la acción de protección para tutelar de forma directa sus derechos constitucionales por presuntas vulneraciones de derechos por parte de particulares, sino que lo hizo para solicitar la declaratoria de prescripción del bien inmueble en cuestión, la cual, conforme se estableció en la sección 5.2. *ut supra*, se realiza a través de un mecanismo judicial específico: la acción de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio. Este mecanismo judicial específico, en lo sustantivo, tiene regulación ordinaria civil y procesal, que determina la vía.

⁴¹ Es pertinente señalar que esta Corte no se pronunciará sobre la titularidad del IESS sobre los bienes inmuebles y su calidad en esta causa, en consideración a que la demanda no se dirigió a dicha entidad. La demanda se dirigió en contra de Leonardo Rodríguez Torres y del fideicomiso IESS-Fontana. En ese sentido, el IESS se diferencia del fideicomiso señalado porque este último es un patrimonio separado, el cual es administrado por la administradora de fondos FIDEVAL S.A.

⁴² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1357-13-EP/20 de 8 de enero de 2020, párr. 37.

74. A pesar de lo anterior, esta Corte advierte que en la sentencia de 4 de agosto de 2011 no existe mención alguna al artículo 41 número 4 de la LOGJCC que establece los supuestos frente a los cuales se puede plantear acciones de protección en contra de personas y entidades de derecho privado, y, por ende, tampoco existe fundamentación alguna sobre el cumplimiento de alguno de dichos supuestos para plantear una acción en contra del señor Leonardo Rodríguez Torres y del Fideicomiso IESS-Fontana.
75. Si bien la judicatura en cuestión citó los artículos 30⁴³ y 66 numeral 2⁴⁴ de la Constitución, nunca los desarrolló, ni explicó su pertinencia a los antecedentes de hecho. Es decir, el juez constitucional, ni siquiera atendió la obligación de analizar si efectivamente existió una vulneración de derechos constitucionales sino que se limitó a declarar la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio en favor del accionante como si se tratase de una acción civil, al considerar que ha transcurrido el tiempo establecido en la ley.
76. Por todo lo expuesto, esta Corte determina que la acción de protección presentada por el accionante era improcedente y que, al no rechazar por improcedente la acción, la sentencia dictada el 4 de agosto de 2011 desnaturalizó la acción de protección. De tal manera que corresponde dejar sin efecto la sentencia de 4 de agosto de 2011.

5.4.2. La notificación en la acción de protección No. 08252-2011-0759

77. En los escritos remitidos en la presente causa y en la audiencia pública, el Fideicomiso alegó que en la tramitación de la acción de protección no se le notificó de la demanda en su calidad de propietario del bien objeto de la controversia, sino que se lo hizo a través de un diario de circulación en la ciudad de Esmeraldas. En ese sentido, esta Corte Constitucional considera necesario además analizar la incidencia de las actuaciones llevadas a cabo ante el Juzgado Segundo de Garantías Penales de Esmeraldas, respecto de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la defensa.
78. El derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 75 de la Constitución, determina que “[t]oda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por

⁴³ Constitución del Ecuador, art. 30: “las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica”.

⁴⁴ *Ibídem*, art. 66.2: “Se reconoce y garantizará a las personas: [...] 2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios [...]”.

la ley”. Mientras que el derecho a la defensa está compuesto por varias garantías, de las cuales son pertinentes para el caso en cuestión las siguientes:

a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento. b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa. c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones. d) Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento. [...] h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra. [...] m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

- 79.** Con respecto a la citación y notificación, se debe mencionar que en la acción de protección y las garantías jurisdiccionales, conforme el artículo 86 numeral 2 letra d de la Constitución, “[l]as notificaciones se efectuarán por los medios más eficaces que estén al alcance del juzgador, del legitimado activo y del órgano responsable del acto u omisión”. El mismo artículo en su letra e establece, además, que en estos procesos “[n]o serán aplicables las normas procesales que tiendan a retardar su ágil despacho”. En concordancia con lo establecido en la Constitución, el artículo 8 de la LOGJCC reproduce lo señalado en la Constitución como norma común a los procedimientos de garantías jurisdiccionales. De ahí que, en garantías jurisdiccionales, no se cita a la parte accionada sino que basta con que se le notifique por el medio más eficaz al alcance del juzgador o la juzgadora, el legitimado activo y del órgano responsable del acto u omisión.
- 80.** La notificación en garantías jurisdiccionales es fundamental toda vez que es el acto con el cual se pone en conocimiento de las partes, en particular de la parte accionada, el inicio del proceso constitucional y la demanda de garantía jurisdiccional, con el fin de que pueda preparar su defensa como parte demandada. De tal manera que la notificación es el primer acto procesal con el que se le hace conocer a la parte accionada la demanda de acción de protección y el auto de admisión a trámite para completar la relación procesal. En garantías jurisdiccionales, la notificación se puede realizar por los medios más eficaces que estén al alcance del juzgador, del legitimado activo y del órgano responsable del acto u omisión.
- 81.** A pesar de la diferencia previamente señalada entre citación y notificación en garantías jurisdiccionales, esta Corte reconoce la importancia de la citación en todo proceso judicial, con la finalidad de garantizar el ejercicio del derecho a la defensa en todas las etapas del proceso. Si bien en garantías jurisdiccionales se debe notificar a la parte accionada a través de los medios más eficaces, esto no puede traducirse en una prerrogativa de la parte accionante y la jueza o juez constitucional, de elegir la notificación por la prensa sin justificación alguna.

82. En el caso que nos ocupa, es pertinente referirse a la citación por la prensa. Al respecto, esta Corte ha sostenido que “[...] las autoridades judiciales con el objeto de asegurar el ejercicio de los derechos de las partes, deben procurar que la citación por la prensa se efectúe una vez que se agoten otras instancias, debiendo disponerse que el actor previamente demuestre haber indagado en todas las fuentes de información necesarias, afín de poder establecer que en realidad desconoce”⁴⁵. A su vez, la Corte Constitucional ha señalado que la citación por la prensa es una medida excepcional y, adicionalmente, ha declarado la vulneración de derechos por haber citado por la prensa sin la declaración de la parte accionante de haber hecho todo lo posible para determinar el domicilio del demandado o al haber corroborado que tal declaración fue falsa.
83. En un caso de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio, la Corte estableció que a pesar de que los actores del juicio declararon desconocer la individualidad y residencia de los demandados para citarlos por la prensa, le correspondía al juez tomar las debidas provisiones respecto a la citación regular de los demandados, a efectos de preservar el derecho a la defensa y no condenarlos sin pruebas de descargo⁴⁶. En tal sentido, no es suficiente señalar que se desconoce el domicilio de la parte demandada, sino que es necesario que el juez o jueza exija demostrar las diligencias realizadas por la parte actora a tal efecto, e impedir que se consoliden actuaciones fraguadas por una de las partes para obstaculizar o impedir que la otra, en este caso, la demandada, comparezca al juicio y pueda ejercer su derecho a la defensa⁴⁷.
84. Ahora bien, de la revisión de las piezas procesales, el accionante en su demanda solicitó directamente que al Fideicomiso se le notificará en un periódico de la ciudad de Esmeraldas, limitándose a señalar: “*declaro bajo juramento desconocer el domicilio*” (fs. 25 del expediente de instancia). A su vez, la autoridad judicial sin previamente ordenar todas las diligencias necesarias a efectos de que el actor demuestre la imposibilidad de determinar el domicilio de la parte demandada, dispuso en la primera providencia emitida en el proceso que se notifique al

⁴⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1688-14-EP/20 de 22 de enero de 2020, párr. 46.

⁴⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 609-13-EP/20 de 22 de enero de 2020, párr. 46.

⁴⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1688-14-EP/20 de 22 de enero de 2020, párr. 49. Esta Corte identificó los siguientes elementos fundamentales que configuran los estándares aceptados para que proceda la citación por la prensa en cualquier proceso judicial: a) Que en la declaración bajo juramento, no es suficiente señalar que se desconoce el domicilio de la parte demandada, sino que “es imposible determinarlo”; b) Que dicha declaración juramentada no requiere de solemnidad alguna para entenderla como válida, pues basta que lo señale el actor en la demanda para que genere su responsabilidad; y, c) Que el actor debe haber realizado todas las gestiones para determinar el lugar del domicilio de la parte demandada y demostrarlo dentro del proceso.

Inclusive, a la fecha de la presentación de la demanda de acción de protección, existían pronunciamientos en ese sentido tanto de la antigua Corte Suprema como de la Corte Nacional de Justicia: Gaceta Judicial. Año CVIII. Serie XVIII, No. 3. Página 869. (Quito, 10 de enero de 2007) y Corte Suprema de Justicia, Primera Sala de lo Civil y Mercantil, Sentencia de 21 de septiembre del 2001 dictada dentro de la causa No. 297-2001, publicada en el Registro Oficial No. 449 del 8 de noviembre del 2001.

Fideicomiso “*por la prensa por uno de los periódicos de esta ciudad de Esmeraldas, por una sola vez*” (fs. 28 del expediente de instancia).

85. Esta Corte observa que el accionante no señaló que haya realizado alguna diligencia para tratar de localizar a los representantes del Fideicomiso. De ahí que, no se puede justificar el juramento del accionante ni la actuación de la autoridad judicial toda vez que el primero no realizó ninguna actuación para determinar el domicilio de la parte demandada, y el segundo tampoco dispuso una actuación en ese sentido.
86. Incluso de los anexos de la demanda de acción de protección, se observa que a foja 6 del expediente del juzgado de instancia, el accionante adjuntó el nombramiento de Marco Arturo Karolys Cordovez, como gerente general de Fideival. En dicho documento se puede observar que existe una dirección física de Fideival en Quito e inclusive un número de teléfono y otro de fax. De tal manera que el accionante tenía en su poder documentación que le permitía determinar el domicilio de Fideival. Es decir, el accionante declaró bajo juramento que desconocía el domicilio de Fideival cuando del expediente de instancia se desprende que el domicilio de la administradora de fondos y fideicomisos estaba a su alcance y que, en definitiva, lo conocía.
87. En función de lo anterior, esta Corte Constitucional encuentra que las actuaciones referidas previamente afectaron el derecho a la tutela judicial efectiva, referido en los párrafos 40 y 78 *ut supra*⁴⁸ puesto que no existen garantías suficientes en el proceso que muestren que el accionante en efecto desconociera el domicilio del Fideicomiso, y en lo principal, tampoco se desprende que el juez constitucional haya subsanado tal omisión, incurriendo este último en la vulneración de derechos constitucionales. Lo anterior provocó que el Fideicomiso no tenga conocimiento de la demanda de acción de protección, lo que tuvo como efecto la privación de su derecho a la defensa, pues no fueron escuchados sus argumentos, no pudo presentar pruebas, ni tuvo la posibilidad de oponerse a las pruebas de la contraparte, así como tampoco tuvo oportunidad de recurrir del fallo de primera instancia dictado por el juez constitucional.
88. Por último, sin perjuicio de que en garantías jurisdiccionales se debe notificar por el medio más eficaz para el efecto, es necesario enfatizar que la citación o notificación por la prensa es un medio excepcional, aun en garantías jurisdiccionales, y como tal debe utilizarse con sumo cuidado, de otra manera, se convertiría en un arbitrio para desarrollar un proceso judicial sin darle oportunidad a la parte demandada para que conozca de la existencia del proceso y, consecuentemente, privarla de ejercer su derecho a la defensa.

⁴⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 110. Esta Corte ha determinado de forma consistente que la tutela judicial efectiva tiene tres componentes, que podrían concretarse en tres derechos: i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión.

89. Esta Corte ha reconocido que la privación del derecho a la propiedad debe ser efectuada de conformidad con las formas y condiciones determinadas en la Constitución y la ley⁴⁹. A su vez, esta Corte Constitucional ha señalado que si una persona no es parte del proceso en el que se decide sobre el uso, goce o disposición de sus bienes, la intervención sobre estos deviene en ilegítima, vulnerando por tanto su derecho a la propiedad⁵⁰. En el caso que nos ocupa, como lo ha reconocido previamente este Organismo en casos similares, la falta de notificación tuvo una incidencia en el derecho a la propiedad, en el sentido de que se privó de un bien por medio de un proceso judicial que vulneró derechos del propietario.

5.5. Aplicación de los precedentes jurisprudenciales de las sentencias No. 1-16-PJO-CC y 1285-13-EP/19 frente a peticiones para declarar la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio a través de la acción de protección

90. En función de lo mencionado, esta Corte Constitucional encuentra oportuno pronunciarse sobre el alcance de la aplicación de los precedentes 1-16-PJO-CC y 1285-13-EP/19, que determinan, en lo principal, que los jueces y las juezas de garantías jurisdiccionales deben realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, y solo si en dicho análisis no determinan la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, les corresponde determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto; frente a acciones de protección que son evidentemente improcedentes como la analizada en la presente sentencia.
91. Esta Corte reconoce que al existir alegaciones sobre violaciones a derechos constitucionales, en función de los precedentes referidos, las juezas y jueces constitucionales deben realizar un análisis profundo sobre la vulneración de derechos que se alega, previo a determinar la existencia de una vía ordinaria. Sin perjuicio de aquello, esta obligación no necesariamente resulta aplicable en casos, como el presente, en los cuales es tal la especificidad de la pretensión de la acción, que resulta evidente concluir que existe otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria, y que se está desnaturalizando la vía constitucional.
92. En el caso en concreto, la acción de protección se desnaturalizó a tal punto que la garantía no cumplió el fin para el cual fue creada, puesto que el juez constitucional se limitó a analizar los presupuestos para que opere la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio, lo cual es propiamente la labor de una jueza o juez de lo civil y no de una jueza o juez constitucional. A su vez, en relación con el objeto de la acción de protección, debe existir una relación de poder o desventaja que permita evidenciar que una persona, pública o particular, está en la capacidad de violar un derecho constitucional. En el caso que nos ocupa, no existió argumentación dirigida a determinar que ha existido un sujeto que ha violado los derechos del accionante,

⁴⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2174-13-EP/20 de 15 de julio de 2020, párr. 83.

⁵⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 011-11-SEP-CC de 18 de agosto de 2011, caso No. 0480-09-EP, pág. 11 y 073-10-SEP-CC de 16 de diciembre de 2010, caso No. 0506-09-EP, pág. 11.

por el contrario, se trató de un litigio horizontal entre un poseedor y quien presuntamente molestó su posesión. En el mismo sentido, el accionante se limitó a cuestionar los aspectos determinantes de su posesión sin mayor relación con algún derecho constitucional, por lo que correspondía al juez de garantías declarar improcedente la acción de protección.

- 93.** En casos en los cuales la pretensión de la parte accionante sea que se declare la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio en la vía constitucional, su pretensión debe ser resuelta por la vía civil a través de las normas sustanciales del Código Civil y procesales del COGEP, conforme lo ha planteado el órgano legislativo. Esto porque la acción de protección y demás garantías constitucionales jurisdiccionales no deben desnaturalizarse a través de asuntos propios de la justicia ordinaria. Superponer los distintos mecanismos judiciales ordinarios con las garantías constitucionales que reconoce la Constitución hace que las garantías constitucionales jurisdiccionales se saturen y se hagan inefectivas.
- 94.** En tal sentido, esta Corte considera necesario aclarar el alcance de los precedentes establecidos en las sentencias No. 1-16-PJO-CC y 1285-13-EP/19 y establecer que en la medida en que la pretensión de una acción de protección sea la declaratoria de la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio, tal como ocurrió en este caso objeto de revisión, los jueces y juezas constitucionales no están obligados a realizar un análisis sobre la existencia o no de vulneraciones a derechos constitucionales, sino que en sentencia deberán declarar improcedente la acción al pretenderse la declaración de un derecho, siempre que su decisión se encuentre motivada conforme el artículo 76 numeral 7 letra 1 de la Constitución y se señale el mecanismo judicial eficaz y adecuado para la solución del conflicto.
- 95.** En ese orden de ideas, esta Corte reconoce que pueden existir otros supuestos de manifiesta improcedencia de la acción de protección, en los cuales el umbral de análisis de la garantía de motivación deba ser menor, como ocurre en el caso en concreto. Lo anterior, no implica una inobservancia a los precedentes establecidos en las sentencias No. 1-16-PJO-CC y 1285-13-EP/19 porque el criterio se adecúa al objetivo de los mismos.
- 96.** Lo anterior resulta aplicable cuando la única pretensión de la acción de protección sea la declaratoria de un derecho, como la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio, y no existan otros argumentos sobre presuntas vulneraciones de derechos constitucionales. En ese sentido, no puede ser un ejercicio automático y para que se declare la improcedencia se debe cumplir con el estándar constitucional mínimo de la garantía de motivación que, entre otros, determina que se deben enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, justificando además por qué la vía ordinaria es la que corresponde.

5.6. Consideraciones finales

- 97.** Toda vez que en la presente sentencia de revisión se ha determinado que la acción de protección es improcedente, no correspondería dictar medidas de reparación integral. Ahora bien, considerando que la sentencia objeto de revisión se encontraba en fase de ejecución, esta Corte considera necesario, con el fin de retrotraer los efectos hasta antes del conocimiento de la acción de protección, disponer que el Registro de la Propiedad del cantón Esmeraldas se abstenga de inscribir la sentencia de 4 de agosto de 2011 que ha sido dejada sin efecto, de tal manera que bajo ninguna circunstancia deberá inscribir la mencionada sentencia. En el caso de que la referida sentencia ya haya sido inscrita, se deberá dejar sin efecto tal inscripción y comunicar lo resuelto al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Esmeraldas, entidad que a su vez, de haber realizado alguna actuación o modificación relacionada con los catastros municipales en cumplimiento de la sentencia dejada sin efecto, deberá, en consecuencia, dejarlas sin efecto.
- 98.** Asimismo, esta Corte Constitucional considera necesario dictar medidas que tengan como fin evitar que se repitan casos similares en los cuales se desnaturalicen las garantías jurisdiccionales. De ahí que, estima que la publicación de la sentencia es en sí misma una medida de reparación y también considera necesario disponer la difusión de la presente sentencia por parte del Consejo de la Judicatura en su sitio web.
- 99.** Por otra parte, esta Corte ha determinado que durante la tramitación de la acción se vulneró el derecho a la defensa del Fideicomiso IESS-Fontana por la notificación por la prensa sin antes haberse verificado que en efecto el accionante desconocía de su domicilio, lo cual tuvo incidencia en su derecho de propiedad sobre los bienes inmuebles en la urbanización Fontana II materia del litigio, conforme el párrafo 89 *ut supra*. Al respecto, esta Corte determina que la presente sentencia consiste en sí misma una forma de reparación.
- 100.** Por último, en el caso que nos ocupa, el representante del Fideicomiso ha argumentado que se habrían cometido actividades delictivas, conforme se observa de los párrafos 27 y 31 *ut supra*. Así, menciona que el señor Leonardo Danilo Rodríguez Torres actuó a manera de testaferro porque en la demanda de acción de protección el accionante afirmó que estuvo perturbando su posesión por 6 meses, sin embargo, en la audiencia celebrada ante el juez de garantías, el señor Rodríguez reconoció la posesión del accionante. A su vez, se ha acusado que, en función del diseño de sorteos de las garantías jurisdiccionales, se habría acordado la presentación de la demanda en un día domingo para que recayera en conocimiento del juez temporal de turno Juan Rivera Quiñónez y así acepte la acción.
- 101.** En función de aquello, esta Corte no puede desconocer las irregularidades acusadas ante la desnaturalización evidente de la acción de protección y considera pertinente remitir copias del expediente a la Fiscalía General del Estado para que se investigue

lo antes mencionado y al Consejo de la Judicatura para que en el mismo sentido, en el ámbito de sus competencias, investigue la actuación de los servidores judiciales que actuaron en la acción de protección No. 08252-2011-0759.

6. Conclusiones

102. Con base en las consideraciones anteriores, la Corte Constitucional concluye que se desnaturalizó la acción de protección, conforme su objeto determinado en el artículo 88 de la Constitución y los artículos 39, 40, 41 y 42 de la LOGJCC.

103. A la luz de lo anterior, con base en su atribución conferida en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República, esta Corte reitera los principales criterios vertidos en esta sentencia y que deberán ser tenidos en cuenta por parte de los operadores de justicia, sin perjuicio del carácter vinculante de toda la decisión como precedente constitucional:

- a) La acción de protección no es la vía idónea para declarar la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio.
- b) Cuando la pretensión de una demanda de acción de protección sea exclusivamente la declaración de un derecho, como la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio, y no existan otros argumentos sobre presuntas vulneraciones de derechos constitucionales, las juezas y jueces constitucionales no están obligados a realizar un análisis sobre la existencia o no de vulneraciones a derechos constitucionales y deberán declarar improcedente la acción en atención a que la pretensión puede ser satisfecha en la vía ordinaria, según los precedentes 1-16-PJO-CC y 1285-13-EP/19, sin perjuicio de que en otros supuestos distintos a la prescripción extraordinaria de dominio, la Corte Constitucional motivadamente determine que el conflicto no es constitucional. Para ello, deberán cumplir con el estándar constitucional mínimo de la garantía de motivación que, entre otros, determina que se deben enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, justificando además por qué la vía ordinaria es la que corresponde.
- c) Cuando se aleguen vulneraciones al derecho a la propiedad, los jueces y juezas constitucionales que conozcan una acción de protección deben diferenciar la dimensión constitucional del derecho a la propiedad, de aquella que puede ser tutelada en la vía ordinaria. Así, conforme los párrafos 58 y 62 *ut supra*, la dimensión constitucional del derecho a la propiedad respecto de la acción de protección existe en tanto se trate de un derecho preexistente, inherente a la dignidad humana, respecto del cual existen obligaciones de prestación y abstención y siempre que no pueda ser exigido mediante los procedimientos ordinarios. Mientras que un caso no versará sobre el ámbito constitucional, si lo que se pretende es la declaración de un derecho y su respectiva titularidad.

7. Decisión

104.La Corte Constitucional, conforme lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución y el artículo 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, resuelve:

- 1. Rechazar por improcedente** la acción de protección planteada por Tomás Emilio Campo Méndez y, en consecuencia, **dejar** sin efecto la sentencia de 04 de agosto de 2011, emitida por el Juzgado Segundo de Garantías Penales de Esmeraldas.
- 2. Disponer** que el Registro de la Propiedad del cantón Esmeraldas se abstenga de inscribir la sentencia dejada sin efecto. De ser el caso, si ha sido inscrita, el Registro de la Propiedad del cantón Esmeraldas deberá dejar sin efecto tal inscripción y comunicar al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Esmeraldas, entidad que a su vez, si realizó alguna actuación o cambio relacionado con los catastros municipales debido a la sentencia dejada sin efecto, deberá, en consecuencia, dejarlos sin efecto. En el término de 10 días, el Registro de la Propiedad del cantón Esmeraldas deberá informar a esta Corte sobre el cumplimiento de la presente medida.
- 3. Disponer** que el Consejo de la Judicatura, a través de su representante legal, efectúe una amplia y generalizada difusión del contenido de la presente sentencia mediante oficio dirigido a las juezas y jueces que tienen competencia para conocer garantías jurisdiccionales y publique la decisión en su sitio web de manera consecutiva por tres meses. El Consejo de la Judicatura, a través de su representante legal, deberá justificar e informar documentadamente el cumplimiento integral de la presente medida ante esta Corte, en el término máximo de 20 días posteriores a los tres meses señalados.
- 4. Disponer** al Consejo de la Judicatura iniciar la investigación de los servidores judiciales que actuaron en la acción de protección No. 08252-2011-0759, lo cual deberá informar a esta Corte en el término de 60 días desde la notificación de la presente sentencia.
- 5. Remitir** a la Fiscalía General del Estado copias del proceso No. 08252-2011-0759 en virtud del presunto cometimiento de actuaciones delictivas, particularmente por el presunto cometimiento del delito de fraude procesal, de acuerdo a los párrafos 100 y 101 *ut supra*, conforme lo ha señalado el representante del Fideicomiso IESS-Fontana, lo cual deberá informar a esta Corte en el término de 30 días desde la notificación de la presente sentencia.
- 6. Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen y disponer el archivo de la acción de protección No. 08252-2011-0759.

7. Declarar que la presente sentencia constituye en sí misma una forma de reparación para el Fideicomiso IESS-Fontana.

Notifíquese, publíquese 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 Avila Santamaría (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 17 de noviembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 1178-19-JP/21

VOTO CONCURRENTENTE

Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría

1. Concuero con la decisión y con la gran mayoría de argumentos que sustentan la sentencia, a base de un proyecto elaborado por la jueza Daniela Salazar Marín, y me permito resaltar la importancia del caso en el tratamiento de las acciones de protección.
2. El caso trata de una persona que, mediante acción de protección, logra que se declare su derecho de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio al haber estado estado en posesión, con ánimo de señor y dueño, por más de quince años.
3. Juan Rivera Quiñónez, juez temporal del Juzgado Segundo de Garantías Penales de Esmeraldas, aceptó la acción, ordenó que no interrumpen la posesión de bienes inmuebles, que la sentencia sea justo título, y que se inscriba en el Registro de la Propiedad. Se solicitó la nulidad y también se apeló. Se negaron los recursos.
4. La Corte, con esta sentencia, da un paso importante con relación a desarrollar la naturaleza, objeto y procedencia de la acción de protección. Este desarrollo jurisprudencial me parece que es una deuda que poco a poco va saldando la Corte con la misión de garantizar los derechos y velar por la correcta aplicación de las garantías constitucionales.
5. La cuestión es dilucidar cuándo se trata de la existencia de un mecanismo adecuado y eficaz para proteger el derecho violado. Si existe ese mecanismo contemplado en el sistema jurídico, entonces no cabe la acción de protección. En otras palabras, dónde está la línea divisoria entre derechos que se protegen por la justicia ordinaria y los que se deben seguir por la vía expedita de las garantías constitucionales. La sentencia reconoce que no es un asunto automático y que tampoco debe hacerse de manera superficial.
6. La historia sobre la aplicación de las garantías constitucionales ha estado marcada por la resolución apresurada, con desconocimiento de su esencia y, en no pocas oportunidades, con mucho abuso de parte de litigantes y jueces y juezas.
7. De parte de los litigantes, se ha usado la acción de protección para conseguir resoluciones rápidas y expeditas, saltándose de las vías ordinarias, que suelen tener reglas específicas para determinar cuestiones importantes como las pruebas, las especificidades necesarias para ciertos conflictos y la especialidad de ciertos jueces y juezas.

8. Los jueces y juezas, por su parte, cuando resuelven en vía constitucional cuestiones propias de la justicia ordinaria, como es el caso, desnaturalizan las garantías constitucionales.
9. El sistema jurídico ecuatoriano apostó por dar competencia a todos los jueces y juezas para conocer y resolver garantías constitucionales. Las ventajas eran muchas. Entre ellas, se aprovechaba la capacidad instalada de la Función Judicial para implementar las garantías; con el tiempo, poco a poco, jueces y juezas se les obligaba a conocer la Constitución, los derechos y las garantías y, de este modo, se constitucionalizaría el sistema jurídico; se suponía que, con esta nueva competencia, jueces y juezas iban a hacer un esfuerzo por estudiar, comprender y aplicar de forma adecuada las garantías constitucionales; las personas, a quienes supuestamente se les viola derechos, tenían más acceso a la Función Judicial y a las garantías.
10. Sin embargo, a más de 13 años de la expedición de la Constitución de Montecristi, y por los casos mal resueltos por jueces y juezas constitucionales, es claro que no están funcionando bien las garantías. Si tendría que señalar la responsabilidad de esta deficiencia para asegurar que las garantías funcionen de forma adecuada, señalaría en primer lugar a la Escuela Judicial de la Función Judicial. Con una nueva Constitución y con la ley que regula las garantías constitucionales, la competencia jurisdiccional constitucional exigía un programa intensivo, profundo y periódico de capacitación. En segundo lugar, los propios jueces y juezas que debían haber hecho un esfuerzo personal por comprender sus nuevas responsabilidades. En tercer lugar, la propia Corte Constitucional que, durante sus primeros años claudicó en el ejercicio de su competencia para desarrollar jurisprudencia vinculante, mediante los casos de selección y revisión, y así corregir la mala aplicación de las garantías y direccionar su funcionamiento.
11. La otra alternativa era apostar por jueces y juezas especializados en derecho constitucional. Esta vía exigía recursos, y esto implicaba serias limitaciones y dificultades para su implementación. Basta ver, a pesar de las necesidades urgentes, la falta de voluntad política para implementar jueces y juezas de ejecución de penas. Con suerte se hubiese tenido una persona juez o jueza por cantón. Además, se claudicaba de esa posibilidad de constitucionalizar el derecho y cambiar la cultura jurídica focalizada en el derecho privado. Al final, el sistema hubiese tenido una gran cantidad de jueces y juezas para la justicia ordinaria y la justicia constitucional hubiese sido excepcional y marginal.
12. La apuesta por constitucionalizar el derecho y la Función Judicial sigue siendo válida. Sentencias como la presente, contribuyen a establecer parámetros para la resolución de causas y la distinción de las vías a seguir.
13. Entre el gran listado de usos inadecuado y abusivo de las garantías, históricamente, en un inicio, los jueces y las juezas no aceptaron estas competencias nuevas y optaron por rechazar toda demanda de acción de protección bajo la lógica de que,

en el proceso civil, se podía seguir cualquier demanda mediante la vía ordinaria cuando no existía un procedimiento específico. Esta actitud hizo que múltiples derechos, reconocidos en la Constitución, no fueran exigibles de forma expedita y se repare integralmente. ¿Cuántos casos se habrán perdido en estos años? Con cada caso, se perdió también la posibilidad de que los derechos de la Constitución no sean mero papel.

14. Para combatir esta primera práctica, que significó desembarazarse de forma fácil de una nueva carga procesal, se estableció un precedente que establecía que las juezas y jueces constitucionales están en la obligación de realizar un análisis “*profundo*” de los derechos invocados.¹ Cuando no existía este análisis, la Corte ha declarado la violación del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, sin importar si el rechazo judicial al mal uso de la garantía tenía sentido.
15. Este precedente, en cambio, provocó en muchos casos el efecto contrario. Se invocaba un derecho –con cierta habilidad siempre puede hacerse un argumento constitucional- y se prescindía del análisis de vía ordinaria. En este uso indiscriminado e inadecuado de las garantías, la propia Corte Constitucional también cayó. En una gran cantidad de casos, la Corte acabó siendo el tribunal de última instancia de asuntos ordinarios, y resolviendo casos sin relevancia constitucional. Intervino, por ejemplo, en innumerables procedimientos disciplinarios de personas pertenecientes a la Policía Nacional, en procedimientos aduaneros y tributarios, entre varios otros. Peor aún, terminó ejecutando sentencias de acción de protección mal concedidas.
16. En más de una ocasión he salvado votos bajo la premisa de que, cuando en ciertas causas es evidente que existe vía ordinaria, no existe violación a la tutela efectiva de derechos. Es algo que la propia ley de garantías jurisdiccionales expresamente señala y no ha sido un capricho.² El mismo artículo señala otras circunstancias de manifiesta improcedencia de la acción de protección. En esos votos auguraba por la necesidad de encontrar un caso y abordar el problema. Este es uno de esos anhelados casos.
17. La clave, para entender la potencialidad de este precedente, está en el umbral de motivación. La sentencia dice que “*si en un caso concreto las pretensiones planteadas en una acción de protección no se dirigen a la tutela de derechos constitucionales, las obligaciones mencionadas podrían cumplirse bajo un umbral de análisis menor, particularmente porque incluso respecto de derechos que tienen reconocimiento constitucional, se han diseñado mecanismos específicos para su tutela.*” Lo cual guarda completa correspondencia con lo que señala la ley de la materia. “*En estos casos, de manera sucinta la jueza o juez, mediante auto, declarará inadmisibile la acción y especificará la causa por la que no procede la misma.*”³

¹ Corte Constitucional, Sentencias 1-16-PJO-CC y 1285-13-EP/19.

² LOGJCC, artículo 42.4.

³ LOGJCC, artículo 42, inciso final.

18. El caso trata sobre uno de esos casos que, de forma evidente, no puede ni debe ser exigido mediante acción de protección. La prescripción está regulada por el Código Civil y tiene una vía específica en el COGEP, como demuestra la sentencia, y distingue entre una declaración de derechos y vulneración de derechos. Concluye en que existe una vía prevista por el legislador que es adecuada y eficaz para satisfacer la pretensión del accionante.
19. El hecho de existir una vía ordinaria y una vía constitucional no significa de modo alguno que se establezca una jerarquía entre los derechos y que unos derechos sean más importantes que otros.⁴ El derecho a la propiedad está reconocido en la Constitución y, en no pocos casos, este derecho podría tener interrelación con otros derechos, como el trabajo, la vivienda, los recursos que a veces permiten el ejercicio del derecho a la salud o educación. Así que no está en discusión si requiere protección jurisdiccional. Lo que es necesario distinguir es cómo se lo reivindica y por cuál vía procesal.
20. El derecho a la propiedad ha merecido un tratamiento histórico importante por parte de la doctrina jurídica. Incluso, a inicios de la República, permitía el ejercicio de derechos políticos (ciudadanía). Los primeros jueces y juezas que se crearon fueron para proteger la propiedad. Por otra parte, durante mucho tiempo la teoría general del derecho se sintetizaba en el título preliminar del Código Civil. El cambio que exige el reconocimiento y la emergencia de otros derechos distintos a los patrimoniales y a los políticos (derechos civiles y políticos, o, como los enuncia la Constitución, derechos de libertad y participación), exigen renovadas teorías y también distintos procedimientos. Para esos derechos no patrimoniales están diseñadas las garantías constitucionales.
21. Me parece que la sentencia aborda un tema, que no lo agota pero que aporta con importantes innovaciones, sobre la distinción entre el derecho a la propiedad que merece ser conocida por vía ordinaria y la que tiene que seguirse por vía constitucional. Se sugiere que la protección constitucional tiene una doble dimensión, la de prestación y la de abstención, y que la ordinaria requiere una declaración o se trate sobre el ejercicio de los derechos reales.
22. Creo que el derecho a la propiedad que se exige vía ordinaria siempre, al igual que cualquier otro derecho, tiene una dimensión de prestación y otra de abstención. Por ejemplo, la propiedad tiene dimensión de prestación, cuando hay que pagar o indemnizar si corresponde, y de abstención, cuando un tercero no puede entorpecer el uso u usufructo del bien.
23. La distinción no es fácil. La sentencia hace precisiones importantes, ejemplifica con casos ya resueltos de la Corte y también menciona otros casos, en los que se trate de *“hipótesis no previstas en el derecho privado o público, como, por ejemplo,*

⁴ Constitución, artículo 11.6.

respecto de la propiedad colectiva de pueblos y nacionalidades indígenas o en casos de desalojos forzados.” Otro de los criterios, que podría ser esclarecedor y que consta en otro acápite de la sentencia, podría ser si se distingue entre conflictos horizontales y verticales. Horizontales cuando las personas están en igualdad de condiciones, y verticales cuando hay una relación de poder, como suele suceder en los conflictos de derechos humanos. Los horizontales se tramitan por vía ordinaria y, en ciertos casos, se debería analizar si los verticales tienen vía propia diseñada por el legislador (un ejemplo de conflicto vertical que tiene vía propia es la contenciosa administrativa o la laboral).

24. El caso ofrecía la oportunidad para establecer un precedente de carácter general con relación a los conflictos de propiedad derivados de reglas contenidas en el derecho sustantivo y procesal privado. Establece un precedente para el caso de prescripción adquisitiva de dominio y esto me pareció una innecesaria auto-restricción. El caso tenía el potencial para abordar de forma clara y directa otras circunstancias de manifiesta improcedencia de la acción de protección.⁵
25. Este caso abre la puerta para que, de acuerdo a la casuística que conozca la Corte, se sigan ampliando las hipótesis. Así lo menciona expresamente: “*esta Corte reconoce que pueden existir otros supuestos de manifiesta improcedencia de la acción de protección, en los cuales el umbral de análisis de la garantía de motivación deba ser menor, como ocurre en el caso en concreto*”). Tenemos tanto tiempo de una aplicación inadecuada de garantías, que me parecía que esta oportunidad era propicia para un precedente más amplio, que posibilite prevenir que sigan existiendo más abusos.
26. “*Baby steps*” suele llamar la ponente a estos pasos. Quizá sea lo prudente y eso corresponda. Pero a veces pienso que las oportunidades son pocas y que hay que maximizar las posibilidades de acción cuando se presentan.

Ramiro Avila Santamaría
JUEZ CONSTITUCIONAL

⁵ LOGJCC, artículo 42, numerales 3, 4 y 5.

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, en la causa 1178-19-JP, fue presentado en Secretaría General el 19 de noviembre de 2021, mediante correo electrónico a las 08:50 y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 1178-19-JP/21

VOTO CONCURRENTENTE

Juez Constitucional Enrique Herreria Bonnet

I. Antecedentes

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 17 de noviembre de 2021, aprobó la sentencia N°. 1178-19-JP/21 (“**Sentencia**”). Esta analizó la improcedencia y desnaturalización de la acción de protección cuando se pretenda la declaración de la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio a través de esta garantía jurisdiccional.¹
2. La Sentencia argumenta que:

93. (...) *esta Corte considera necesario aclarar el alcance de los precedentes establecidos en las sentencias No. 1-16-PJO-CC y 1285-13-EP/19 y establecer que en la medida en que la pretensión de una acción de protección sea la declaratoria de la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio, tal como ocurrió en este caso objeto de revisión, los jueces y juezas constitucionales no están obligados a realizar un análisis sobre la existencia o no de vulneraciones a derechos constitucionales, sino que en sentencia deberán declarar improcedente la acción al pretenderse la declaración de un derecho, siempre que su decisión se encuentre motivada conforme el artículo 76 numeral 7 letra l de la Constitución y se señale el mecanismo judicial eficaz y adecuado para la solución del conflicto.*

94. *En ese orden de ideas, esta Corte reconoce que pueden existir otros supuestos de manifiesta improcedencia de la acción de protección, en los cuales el umbral de análisis de la garantía de motivación deba ser menor, como ocurre en el caso en concreto. Lo anterior, no implica una inobservancia a los precedentes establecidos en las sentencias No. 1-16-PJO-CC y 1285-13-EP/19 porque el criterio se adecúa al objetivo de los mismos.*

95. *Lo anterior resulta aplicable cuando la única pretensión de la acción de protección sea la declaratoria de un derecho, como la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio, y no existan otros argumentos sobre presuntas vulneraciones de derechos constitucionales. En ese sentido, no puede ser un ejercicio automático y para que se declare la improcedencia se debe cumplir con el estándar constitucional mínimo de la garantía de motivación que, entre otros, determina que se deben enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, justificando además por qué la vía ordinaria es la que corresponde.*

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1178-19-JP, 17 de noviembre de 2021, párr. 11.

96. Lo anterior resulta aplicable cuando la única pretensión de la acción de protección sea la declaratoria de un derecho, como la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio, y no existan otros argumentos sobre presuntas vulneraciones de derechos constitucionales. En ese sentido, **no puede ser un ejercicio automático y para que se declare la improcedencia se debe cumplir con el estándar constitucional mínimo de la garantía de motivación que, entre otros, determina que se deben enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, justificando además por qué la vía ordinaria es la que corresponde.** (énfasis añadido)

3. Sobre la base de dichas consideraciones, la Decisión concluye, entre otras cosas, que: **(i)** la acción de protección no es la vía idónea para declarar la prescripción adquisitiva de dominio; **(ii)** si la pretensión es que se declare este derecho, los jueces constitucionales deberán resolver la improcedencia de la acción; **(iii)** al declarar la improcedencia, los jueces no están obligados a realizar un análisis respecto de la vulneración de derechos, aunque deberán fundamentar su decisión; **(iv)** en casos de manifiesta improcedencia de la acción de protección existe un “umbral” de motivación menor que no implica una inobservancia a los precedentes establecidos en las sentencias No. 1-16-PJO-CC y 1285-13-EP/19; y, **(v)** cuando se aleguen vulneraciones al derecho a la propiedad en el marco de una acción de protección, los jueces constitucionales deben diferenciar la dimensión constitucional de este derecho (derecho preexistente, inherente la dignidad humana).²
4. Si bien coincido con las conclusiones arribadas, así como las medidas dispuestas en el *decisum*; presento el siguiente voto concurrente con el fin de esgrimir ciertas consideraciones respecto del análisis del problema jurídico abordado en la Sentencia. En particular, respecto al deber de motivación de los jueces constitucionales que conozcan de acciones de protección que puedan ser improcedentes.

II. Análisis Jurídico

5. La Corte Constitucional a través de las sentencias constitucionales N°. 1-16-PJO-CC y 1285-13-EP/19 determinó que en las acciones de protección, los jueces constitucionales deben, a través de sentencia, emitir un pronunciamiento respecto de la posible vulneración de derechos previo a desestimar o desechar la demanda.
6. En particular, la sentencia N°. 1-16-PJO-CC estableció como regla *erga omnes*, respecto a la garantía de motivación en el supuesto de la acción de protección, lo siguiente:

Las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección, deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, sobre la base de los

² *Íbid*, párr. 101.

*parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.*³ (énfasis añadido)

7. A través de este pronunciamiento, la jurisprudencia constitucional definió un requisito específico para la motivación en las sentencias de acción de protección. Este análisis, como se desprende del texto citado, no se encontraba limitado a ningún caso en específico.
8. Por su parte, en la sentencia N°. 1285-13-EP/19 se amplió el precedente anterior. Toda vez que, se estableció que la motivación de la acción de protección debía contar con los siguientes elementos de forma concurrente:

*(...) i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) **realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos**, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, **sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuales son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.***⁴ (énfasis añadido)

9. En consecuencia, los precedentes indicados obligan al juez constitucional a incluir como parte de la motivación de la sentencia un análisis sobre la real ocurrencia de la vulneración de derechos acusada en una demanda de acción de protección. Ello previo a que proceda la inadmisión o rechazo de la acción. De esta forma, se efectúa un análisis del proceso, impidiendo que, como ocurría en multiplicidad de casos, se declare la improcedencia de la acción sin que medie un análisis de lo medular y, muchas de las veces, sin indicar cuáles son las vías para proteger un derecho que a criterio de una autoridad judicial no está amparado por la acción de protección.
10. Esta regla jurisprudencial se instauró para cumplir con un objetivo claro y que está en línea con el diseño de garantías plasmado en la Constitución, pues promueve que la justicia constitucional cumpla con su objetivo principal: la reparación y protección de derechos que tienen trascendencia constitucional y que no cuentan con otro mecanismo de protección.
11. Ahora bien, la Sentencia determina una excepción a los precedentes referidos, pues permite que se declare la improcedencia de la acción de protección sin que exista un análisis sobre la vulneración de los derechos constitucionales. La misma se encuentra limitada a: (1) la verificación de que la pretensión de la garantía constitucional sea la declaración del derecho de dominio por prescripción adquisitiva extraordinaria o un caso de manifiesta improcedencia similar, y (2) la inexistencia de otros argumentos sobre presuntas vulneraciones de derechos constitucionales.

³ Corte Constitucional del Ecuador, caso N°. 0530-10-JP, sentencia 001-16-PJO-CC de 22 de marzo de 2016, págs. 23 y 24.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador sentencia N°. 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 28

12. Si bien estoy de acuerdo con esta excepción, estimo que los jueces que conozcan la acción de protección podrán determinar la improcedencia de la demanda –en el caso por declaración del derecho de dominio por prescripción adquisitiva extraordinaria– bajo ciertas reglas que a continuación se exponen:

- a. **Los jueces no están habilitados para declarar la improcedencia de la demanda sin un análisis de derechos de forma automática:** la improcedencia no puede ser declarada de forma irreflexiva (o mecánica), sino debe efectuarse a través de un análisis motivado en sentencia. Es decir, los jueces deberán escuchar a las partes, valorar las pruebas y, de forma motivada, podrán declarar la improcedencia de la demanda cuando se pretenda la declaración del derecho de dominio por prescripción adquisitiva extraordinaria.
- b. **El alcance de la garantía de motivación en estos casos:** para declarar la improcedencia de la demanda los jueces constitucionales deberán analizar si, de forma explícita, la pretensión del accionante en una acción de protección es la declaratoria de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio. En el mismo sentido, si de forma implícita, el accionante requiere que los efectos de una decisión constitucional impliquen otorgar una pretensión de declaratoria de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio.

En este supuesto, el juez podrá declarar improcedente la demanda, en cuanto brinde una explicación respecto de: **(i)** si la acción de protección puesta en su conocimiento contiene uno de los requisitos de improcedencia como es la solicitud de declaratoria del derecho de dominio. El juez deberá explicar cómo de la demanda se desprende dicha aseveración; y, **(ii)** la existencia de otro mecanismo idóneo para proteger el derecho.

- c. En el caso de que existan otros argumentos sobre una presunta vulneración de derechos constitucionales, la autoridad judicial deberá realizar un análisis y emitir una decisión motivada, conforme los estándares generales determinados en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución y la jurisprudencia de esta Corte Constitucional.

13. Con estas consideraciones, estimo oportuno recalcar que es la Corte Constitucional, que a través de precedentes jurisprudenciales está llamada a determinar los casos específicos de manifiesta improcedencia de la demanda, en los que los jueces constitucionales pueden obviar el análisis de fondo respecto de la vulneración de derechos constitucionales y limitarse a justificar la improcedencia de la demanda. En definitiva, la facultad de los jueces constitucionales para inadmitir una demanda, sin analizar el fondo, no es absoluta.

14. En este sentido, en los casos en que la Corte defina *manifiesta improcedencia* de la acción, considero que los jueces constitucionales, al conocer dichos supuestos de improcedencia, deberán considerar los siguientes puntos al resolver la causa: (i) cuál es el derecho infraconstitucional que el accionante pretende que se declare, y (ii) porqué la vía ordinaria es la vía adecuada para solventar la vulneración de derechos.
15. De este modo, no es acertado que en el análisis de una acción de protección o de una garantía jurisdiccional que no tenga relación con la prescripción adquisitiva de dominio o un supuesto específico de manifiesta improcedencia que la Corte regule a futuro, se acepte un estándar de motivación distinto al establecido en los precedentes jurisprudenciales previamente descritos. Siendo entonces que, para los casos en los que no se ha definido una *manifiesta improcedencia*, los jueces constitucionales se encuentran en la obligación de cumplir los estándares de motivación planteados en las sentencias N°. 1-16-PJO-CC y 1285-13-EP/19 de forma irrestricta.

III. Conclusión

16. Por las razones expuestas, coincido con la decisión emitida dentro del caso 1178-19-JP; no obstante, estimo que la sentencia debió establecer el alcance de la actividad jurisdiccional en los casos de manifiesta improcedencia de la demanda de acción de protección como ha sido expuesto en el acápite 2 *supra*.
17. Notifíquese.

Dr. Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en la causa 1178-19-JP, fue presentado en Secretaría General el 30 de noviembre de 2021, mediante correo electrónico a las 13:32 y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL