

Quito, D.M., 20 de diciembre de 2023

CASO 948-17-EP y acumulados

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

SENTENCIA 948-17-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la decisión de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas por vulnerar el derecho a la seguridad jurídica al encontrar que la decisión desnaturalizó la acción de protección; y, por tanto declara su improcedencia.

1. Antecedentes	1
2. Competencia	6
3. Argumentos de los sujetos procesales	6
4. Planteamiento de los problemas jurídicos	15
5. Resolución de los problemas jurídicos	18
5.1. Primer problema jurídico: ¿La decisión de la Sala vulneró el derecho a la seguridad jurídica al inobservar la sentencia No. 293-17-SEP-CC?	18
5.2. Segundo problema jurídico: ¿La decisión de la Sala vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque, al reconocer el derecho de propiedad de todo el bien inmueble en disputa a favor de la Comuna Engabao, desnaturalizó la acción de protección?	19
6. Reparación	22
7. Decisión	23

1. Antecedentes

1.1. Antecedentes procesales

1. El 7 de septiembre de 2016, Pedro Tomalá y Sergio Lindao, en representación de la Comuna Engabao (“**Comuna Engabao**”), presentaron una acción de protección con medida cautelar en contra de la resolución administrativa A-MELD-014-2016 dictada, el 2 de septiembre de 2016, por la entonces alcaldesa del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Playas (“**GADM Playas**”). Alegaron que la

resolución vulneró sus derechos constitucionales a la propiedad colectiva, a la motivación y a la seguridad jurídica.¹

2. El 22 de septiembre de 2016, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Playas, provincia del Guayas, rechazó la acción de protección.² La Comuna Engabao y la empresa CAMPIBO S.A. apelaron la decisión.
3. El 22 de noviembre de 2016, la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala**”) aceptó el recurso de apelación interpuesto por la Comuna Engabao.³ En su sentencia dispuso “[q]ue el Municipio del cantón Playas, por intermedio de su autoridad rectora competente, proceda con la anulación definitiva de todos los permisos de construcción entregados a personas naturales y jurídicas dentro de los terrenos cuyo dominio y propiedad lo ejerce la Comuna de Engabao, de conformidad con la Resolución expedida por el MAGAP”. También dispuso al Registrador de la Propiedad que “se abstenga de inscribir cualquier tipo de gravamen o título de propiedad de persona alguna dentro de las 7.427 hectáreas correspondientes al predio de propiedad de la Comuna de Engabao, y en el caso de existir alguna

¹ En su demanda, la Comuna Engabao señaló que el Estado ecuatoriano le reconoció como persona jurídica, el 4 de mayo de 1984. Agregó que el 4 de enero de 1995, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) reconoció la propiedad a favor de la Comuna de un lote de terreno de 7.427,00 hectáreas, ubicado en la jurisdicción del cantón Playas, provincia del Guayas. La decisión del MAG fue inscrita en el Registro de la Propiedad del cantón Playas, el 27 de julio de 1995. En la zona hay varias personas naturales y jurídicas que señalan tener títulos de propiedad sobre partes del terreno de dicha Comuna. El 11 de julio de 2015, la Alcaldesa del GADM Playas autorizó el fraccionamiento de un predio que la compañía CAMPIBO S.A. señala ser dueña y que se encuentra dentro de las 7.427,00 hectáreas de la Comuna. El 2 de septiembre de 2016, considerando las disputas entre la Comuna y CAMPIBO S.A., la alcaldesa del GADM Playas emitió la resolución administrativa No. A-MELD-014-2016 en la que dispuso que se suspenda “de forma inmediata los permisos de construcción de obra menor entregados a la compañía CAMPIBO S.A. [...] hasta que no se subsanen los problemas y/o conflictos entre la Comuna Engabao y la Compañía CAMPIBO S.A.; no se emitan ni en el presente, ni en el futuro permisos de construcción de ninguna naturaleza favor de la compañía CAMPIBO S.A.; en lo que tiene que ver con el terreno que se encuentra dentro del área comunal”. La Comuna alegó que los títulos de propiedad privada que existen sobre esas tierras son hechos posteriores a la posesión ancestral a su favor. Por tanto, argumentó que ninguna autoridad administrativa tiene la potestad de emitir juicios de validez sobre títulos de propiedad privada que colisionan con el derecho constitucional a la propiedad colectiva de la tierra. Advirtió que los permisos de construcción fueron suspendidos de forma provisional y condicionada, pero que “nunca debieron ser expedidos [...] que el condicionamiento impuesto en su parte resolutive [...] constituye, por sí mismo, una vulneración a nuestra propiedad colectiva”. Como reparación, la Comuna solicitó que se anule la autorización de fraccionamiento y que se ordene al Registrador de la Propiedad que cancele la inscripción de cualquier título o acto que confiera propiedad privada sobre predios que se encuentren dentro de las 7.427,00 hectáreas. Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el Cantón Playas, Provincia de Guayas, causa No. 09290-2016-00502, fojas 60-76.

² El juez rechazó la acción por improcedente pues señaló que la resolución, objeto de la acción de protección, se puede impugnar en vía administrativa y en vía judicial “que es en donde se debe resolver la situación jurídica administrativa de los accionantes, además que la presente acción de protección presentada se impugna la legalidad del acto administrativo.” Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el Cantón Playas, Provincia de Guayas, causa 09290-2016-00502, foja 228.

³ La Sala estuvo conformada por los jueces Carmen Vásquez Rodríguez, José Poveda Araus, Ulises Torres Soto.

inscrita, procedáse con la inmediata anulación de dicha inscripción”.⁴ Por otra parte, rechazó el recurso de apelación propuesto por CAMPIBO S.A. por no ser sujeto procesal de la causa. El GADM Playas presentó un recurso de aclaración y ampliación.

4. El 14 de diciembre de 2016, la Sala negó el recurso de aclaración y ampliación.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. En contra de esta decisión se plantearon varias acciones extraordinarias de protección. El 11 de enero de 2017, el GADM Playas presentó su acción; el 12 de enero de 2017, la presentó la compañía Viviendas Masivas Ecuatorianas VIMARE; el 13 de enero de 2017, la presentó la empresa GENVIPLACORP S.A. y los fideicomisos mercantiles KARIBAO y KARIBAO DOS; el 16 de enero de 2017, presentó la empresa GERSOCIATEL S.A; el 18 de enero de 2017, la presentó la empresa CAMPIBO S.A. Todas las demandas se acumularon a la causa 406-17-EP.
6. El 19 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional inadmitió a trámite las seis demandas presentadas dentro de la acción extraordinaria de protección 406-17-EP.⁵
7. El 14 de marzo de 2017, SELLIRE S.A. presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la decisión de la Sala. El 19 de septiembre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección 573-17-EP.
8. El 7 de abril de 2017, Otto Segundo Carbo Icaza, por sus propios derechos, presentó una acción extraordinaria en contra de la decisión de la Sala. El 5 de octubre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de 948-17-EP, y dispuso su acumulación con la causa 573-17-EP.
9. El 17 de mayo de 2017, la Cooperativa de Vivienda Julio Vinuesa Moscoso presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de la Sala. El 5 de octubre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección 1126-17-EP, y dispuso su acumulación con la causa 573-17-EP.

⁴ Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Guayas, causa 09290-2016-00502, fojas 768-775v.

⁵ El Tribunal de Admisión inadmitió el caso considerando que incurría en la causal de inadmisión establecida en el artículo 62, numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional

10. El 7 de junio de 2017, la compañía DACOUR S.A. presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de la Sala. El 5 de octubre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección 1572-17-EP, y dispuso su acumulación con la causa 573-17-EP.
11. El 8 de junio de 2017, la compañía MMG Trust Ecuador S.A. presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de la Sala. El 5 de octubre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección 1573-17-EP, y dispuso su acumulación con la causa 573-17-EP.
12. El 27 de junio de 2017, Inez Elizabeth Gumbs Begue, John Anthony Gumbs Begue y Peter Joseph Gumbs Begue, por sus propios derechos, presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de la Sala. El 5 de octubre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección 1581-17-EP, y dispuso su acumulación con la causa 573-17-EP.
13. Se han presentado escritos de las compañías GERSOCIATEL S.A., VIMARE S.A., Carla Noboa Pontón y CAMPIBO S.A. quienes solicitan ser considerados como terceros con interés en la causa. También se han presentado escritos de la Comuna Engabao y de Jorge Segundo Macías Castro, quienes señalan tener interés en la causa.
14. La causa fue sorteada por el Pleno de este Organismo el 11 de octubre de 2017 y correspondió su conocimiento al ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera quien, el 10 de enero de 2018, solicitó el informe de descargo a los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.
15. El 25 de enero de 2018, los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas presentaron su informe de descargo.⁶
16. El 6 de agosto de 2018, los accionantes de los casos 573-17-EP; 1573-17-EP y 1572-17-EP; y, el 8 de agosto de 2018, los accionantes del caso 1581-17-EP presentaron escritos de desistimiento de la acción. Los accionantes de estas causas señalaron que desisten de sus acciones extraordinarias de protección porque la Comuna Engabao, mediante Asamblea General, reconoció la legitimidad del justo título de las propiedades de los accionantes. Indicaron que se ha procedido a firmar, entre la

⁶ El 27 de junio de 2018, el Pleno de este Organismo resorteó la causa, debido a la excusa presentada por el ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera, y su conocimiento le correspondió a la ex jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza.

Comuna y los accionantes de estos casos, una escritura pública de transacción y reconocimiento de justos títulos.

17. En virtud de la renovación parcial de la Corte Constitucional, la causa fue sorteada por el Pleno de este Organismo el 17 de febrero de 2022 y su conocimiento correspondió a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes quien, siguiendo con el orden cronológico para la sustanciación de causas, avocó conocimiento del caso el 28 de abril de 2022, y señaló fecha y hora para el reconocimiento de firma y rúbrica de los escritos de desistimiento presentados.
18. El 5 de mayo de 2022, se realizó el reconocimiento de firma y rúbrica del escrito de desistimiento presentado por el accionante del caso 1573-17-EP. El 9 de mayo de 2022, los accionantes del caso 1581-17-EP remitieron a este Organismo el reconocimiento de su firma y rúbrica del desistimiento de la acción, celebrado ante el notario Cuadragésimo Primero del cantón Guayaquil. El 13 de mayo de 2022, el accionante del caso 573-17-EP remitió a este Organismo el reconocimiento de su firma y rúbrica del desistimiento de la acción, celebrado ante el Notario Tercero del cantón Guayaquil. En el caso 1572-17-EP, no se presentó el accionante para el reconocimiento de firma y rúbrica del escrito de desistimiento.
19. El 13 de julio de 2022, el Pleno de este Organismo aceptó el pedido de desistimiento de los casos 573-17-EP; 1573-17-EP y 1581-17-EP; y dispuso continuar con la sustanciación de los casos 948-17-EP; 1126-17-EP y 1572-17-EP. De igual forma, dispuso su acumulación a la causa 948-17-EP.
20. El 4 de abril de 2023, se llevó a cabo una audiencia pública del caso.⁷

⁷ Los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas no asistieron a la audiencia, pese a que fueron debidamente notificados mediante providencia de 22 de marzo de 2023. Participaron los legitimados activos: Alex Negrete Izurieta, en representación de Otto Segundo Carbo Icaza; y, Mayra Dillon Jaramillo, en representación de la Cooperativa de Vivienda Julio Vinueza Moscoso. Como terceros interesados: Evelyn Madrid Martínez, en representación del GADM del Cantón Playas; a Wilther Emilio Mite Alejandro, en representación del registrador de la Propiedad y Mercantil del Gobierno Autónomo Municipal del cantón Playas; Xavier Valverde Carcache y Luis Sánchez Baquerizo, en calidad de procuradores judiciales de la Comuna Engabao; Leinston Raúl Valverde Robinson, en calidad de procurador judicial de Jorge Washington Macías Moreira (fallecido); Geraldine Martín Arellano, en representación de Viviendas Masivas Ecuatorianas Vimare S.A. y de Carla Noboa; Francisco Villacís García en representación de la compañía PROMOTORES INMOBILIARIOS PRONOVIS (antes GENVIPLACORP S.A.); Mónica Suárez Montoya, en representación de John Gumbs Begué y sus hermanos; y Arturo Escobar, en representación de Jorge Macías Castro, hijo de Jorge Macías Moreira. Como *amici curiae*: Richard Edison Vera Garcés, en representación de la compañía SELLIRE S.A. y de la compañía Salcedo Internacional (INTERSAL) S.A.; Felipe Castro, por sus propios derechos; Verónica Potes, profesora universitaria y miembro de la Alianza de Organizaciones de Derechos Humanos; y el abogado Aquiles Hervas Parra, en representación del Grupo de Investigación en Pluralismo Jurídico de Latinoamérica

2. Competencia

21. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, de acuerdo con los artículos 94 y 437 de la Constitución del Ecuador (“**Constitución**”) y los artículos 58, 63 y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de los accionantes

Argumentos del accionante de la causa 948-17-EP

22. Otto Segundo Carbo Icaza (“**Otto Carbo**”) señala que la decisión judicial impugnada –la sentencia dictada el 22 de noviembre de 2016 por la Sala- vulneró su derecho a la propiedad, a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la defensa y a la seguridad jurídica.⁸ También impugnó el auto de la Sala de 14 de diciembre de 2016 que negó las peticiones de aclaración y ampliación. Como pretensión solicita que se deje sin efecto la sentencia recurrida y que se ratifique que la pretensión de la Comuna Engabao debe ser resuelta por la justicia ordinaria.
23. Otto Carbo alega que es propietario de la lotización denominada “Cielo y Mar”, ubicada en el cantón Playas. Indica que el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria (“**IERAC**”) habría adjudicado esta propiedad a su padre, Otto Carbo Avellán, el 20 de marzo de 1978. Señala que, en esa fecha, se protocolizó la adjudicación ante el Notario Público, Ab. Gustavo Falconí Ledesma, y se inscribió en el Registro de la Propiedad del cantón Guayaquil el 6 de abril de 1978. Manifiesta que, el 10 de agosto de 1998, se celebró la escritura pública de partición extrajudicial de los bienes dejados por su padre a su favor y de sus hermanos.
24. Argumenta que la Sala vulneró su derecho a la propiedad al emitir la sentencia de 22 de noviembre de 2016, que ordenó al Registrador de la Propiedad que se abstenga de inscribir cualquier tipo de gravamen o título de propiedad y anule las inscripciones existentes. El accionante señala que esta decisión se traduce en “un despojo judicial violando la suprema dimensión constitucional de mi derecho a la propiedad sin que se me haya permitido ejercer mi legítimo derecho a la defensa”.
25. Por otra parte, Otto Carbo alega que se vulneró su derecho a la seguridad jurídica pues la acción de protección propuesta por la Comuna Engabao es sobre temas de legalidad

⁸ Derechos reconocidos en la Constitución, artículos 66.26, 75, 76.7.a y 82, respectivamente.

“con la firme intención de evadir los mecanismos judiciales adecuados y eficaces, han simulado la vulneración de un derecho constitucional para intentar apoderarse de bienes que no les pertenecen. Inconstitucionalmente, los jueces de alzada actuaron como dirimientes de la titularidad de bienes inmuebles”. Por tanto, concluye que “se ha desnaturalizado este mecanismo de protección”. También señala que la Comuna Engabao ha aprovechado su posición para celebrar varios acuerdos transaccionales con empresas que impulsan proyectos inmobiliarios en la zona, lo que a su juicio es contrario “a la disponibilidad de tierras comunales consagrados en la Carta Magna y obviamente en plena contradicción a los fundamentos de la acción de protección que originó el proceso”.

26. Además, Otto Carbo indica que esta Corte Constitucional, mediante sentencia No. 293-17-SEP-CC, estableció una regla jurisprudencial que la Sala debió considerar a la hora de dictar su decisión. Indica que la regla establecida se origina también “por una disputa de tierras entre la Comuna Engabao y la empresa CAMPIBO S.A.” En dicha sentencia, de acuerdo con el accionante, la Corte “fue determinante al concluir que la justicia constitucional no puede reemplazar a los órganos de la justicia ordinaria y además que no existe violación a la propiedad colectiva”.
27. El accionante indica que se vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva pues la Sala debió proteger los derechos de los terceros interesados y perjudicados en su decisión, quienes no participaron en la acción de protección propuesta por la Comuna Engabao en contra del GADM Playas. Alega que se vulneró la tutela judicial efectiva “cuando se sigue un proceso en que se definen derechos de terceras personas sin su conocimiento” cuestión que habría ocurrido en este caso.
28. Otto Carbo argumenta que se vulneró su derecho a la defensa pues la Sala ordenó al Registrador de la Propiedad que se abstenga de inscribir cualquier tipo de gravamen o título de propiedad que se encuentre en el predio de la Comuna Engabao y que anule los títulos que ya estén inscritos, sin que para formular esta orden se haya permitido la participación en el proceso de las personas que tienen títulos de propiedad registrados sobre ese bien.
29. Advierte que no fue parte de ese proceso, que al ser un “tercero con justo título debía ser notificado de esta contienda” y que la decisión “afecta gravemente a terceros titulares de derechos quienes no hemos podido ejercer nuestro derecho a la defensa, despojándonos de forma absurda, irreflexiva y arbitraria de nuestros bienes”.⁹

⁹ Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Guayas, causa 09290-2016-00502, foja s/n. Añade que conoció de la sentencia el 10 de marzo de 2017 cuando el Registro Municipal de la Propiedad del cantón Playas negó la inscripción de la compraventa, de una parte de su terreno, que otorgó el 17 de enero de 2017 a favor de Diana Jijón Idrovo y José Eugenio Jijón.

Además, argumenta que la obligación de los jueces de notificar a los posibles interesados era aún más evidente

[P]rincipalmente considerando que el instrumento utilizado por los accionantes (Resolución expedida por el Ministerio de Agricultura y Ganadería el 4 de enero de 1995...) para intentar despojar de sus bienes a un sin número de personas, expresamente en su parte final incluye lo siguiente: **EN TODO CASO, SE DEJA A SALVO EL DERECHO QUE PUDIEREN TENER TERCERAS PERSONAS CON JUSTO TÍTULO**” (énfasis en original).

Argumentos del accionante de la causa 1126-17-EP

30. La Cooperativa de Vivienda Julio Vinueza Moscoso (“Cooperativa”) señala que la decisión judicial impugnada vulneró sus derechos a la igualdad ante la ley, a la propiedad, a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, y en la garantía de la defensa, y a la seguridad jurídica.¹⁰ Como pretensión solicita que se disponga al Registrador de la Propiedad se abstenga de anular la inscripción de dominio de la Cooperativa y se levanten todas las medidas que la Sala haya dictado en su contra.
31. La Cooperativa alega que es propietaria de una extensión de terreno de 79.04 hectáreas, en el sitio conocido como “El Pelado”, jurisdicción del cantón Playas, provincia del Guayas. Sostiene que el terreno habría sido propiedad del IERAC, que lo adjudicó al Consejo Provincial del Guayas. Manifiesta que, el 18 de noviembre de 1998, con autorización de esta institución, el prefecto Provincial del Guayas habría vendido el terreno a la Cooperativa, cuya escritura pública se habría inscrito en el Registro de la Propiedad el 16 de agosto de 2000.
32. Argumenta que, al no haber sido parte del proceso, la igualdad ante la ley “sería seriamente violada al no contar con una de las partes, cuyos derechos e intereses van a ser discutidos y pueden ser vulnerados”, por lo que añaden “la falta de citación nos ha dejado en indefensión”.
33. La Cooperativa manifiesta que se vulneró su derecho a la propiedad pues, al disponer que el Registrador de la Propiedad anule cualquier inscripción, se “priv[a] a mi representada de su propiedad con el argumento de que el mismo se encuentra dentro de los límites correspondientes a su dominio por tratarse de sus terrenos ancestrales, sin considerar que el título en que se fundamenta su derecho, esto es, la sentencia expedida por el MAGAP el 04 de enero de 1995, precisamente deja a salvo los derechos que pudieren tener terceras personas con justo título; entre los cuales se encuentra la cooperativa de Vivienda JULIO VINUEZA MOSCOSO...”.

¹⁰ Derechos reconocidos en la Constitución, en los artículos 66.4, 66.26, 75, 76.1, y 76.7.a, respectivamente.

34. Señala que se vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva porque no tuvo “acceso a la justicia para hacer valer la facultad de presentar la defensa de sus derechos para que el juez pueda establecer la verdad procesal, dentro de un marco de garantías que debió abarcar desde el inicio del proceso hasta su terminación”.
35. Alega la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes pues la resolución del MAGAP que reconoce la propiedad ancestral de la Comuna Engabao también deja a salvo el derecho de terceras personas con justos títulos. Sin embargo, en el fallo que impugna “aparece el reconocimiento del derecho de una de las partes, fundamentado en una sentencia expedida por el MAGAP; a la par que desconoce el derecho de otros que fueron dejados a salvo por la misma sentencia, al sostener que lo resuelto es sin perjuicio de los derechos de las personas que tuvieron títulos legítimos inscritos sobre las tierras en cuestión”.
36. Por último, indica que se vulneró su derecho a la defensa pues, aunque no fue incluida en la demanda presentada por la Comuna Engabao y en consecuencia no pudo presentar pruebas ni deducir los recursos pertinentes, sí fue incluida en la sentencia que se expidió en ese procedimiento. Por eso señala que, a pesar de no haber sido parte del proceso, la Sala dispuso como reparación que se anule cualquier inscripción “lo que a todas luces constituye una arbitrariedad y una violación de sus derechos constitucionales, pues se hace extensivo a terceros que no se han defendido por no ser parte ni tener conocimiento de tal pretensión; y, no han podido oponer los argumentos necesarios en defensa de sus derechos e intereses”.
37. Finalmente, solicita que la Corte Constitucional considere el precedente establecido en la sentencia 293-17-SEP-CC. La Cooperativa indica que la sentencia mencionada fue contraria a los intereses de la Comuna; intereses que se vuelven a discutir en este proceso. Según la Cooperativa, en dicha sentencia la Corte habría establecido una regla jurisprudencial según la cual la competencia de los jueces de garantías jurisdiccionales se circunscribe a vulneraciones de derechos constitucionales, y no a problemas que deriven de disputas de titularidad de dominio de inmuebles, cuya vía de resolución es la justicia ordinaria.

Argumentos del accionante de la causa 1572-17-EP

38. La compañía DACOUR S.A. (“**DACOUR S.A.**”) señala que la decisión judicial impugnada vulneró sus derechos a la propiedad, a la tutela judicial efectiva, al debido

proceso, y a la seguridad jurídica.¹¹ Como pretensión, solicita que se deje sin efecto la sentencia de la Sala y el auto de ampliación y aclaración; se niegue la acción y se establezca que los procesos que afecten derechos de propiedad deben ser juicios de conocimiento que cuenten con la intervención de los posibles afectados; se anulen y dejen sin efecto las resoluciones que sean consecuencia de la sentencia impugnada; y, se apliquen sanciones a los accionantes como a los jueces que permitieron la desnaturalización de la garantía jurisdiccional.

- 39.** DACOUR S.A. alega que es propietaria de una extensión de terreno de 1.23 hectáreas, en el sector denominado “El Pelado”, jurisdicción del cantón Playas, provincia del Guayas. Señala que el terreno tiene una amplia historia de dominio. Habría sido propiedad del IERAC, que en 1974 lo adjudicó a la cooperativa de Huertos Familiares General Villamil. En 1979, esa Cooperativa habría vendido el terreno a la Inmobiliaria e Industrial Codelpasi S.A que, en 1988, vendió el terreno a la compañía Piscícola Salmón S.A. En 1997, la compañía Rivex habría adquirido el mencionado terreno y lo vendió a DACOUR S.A en el año 2008, cuya escritura pública se habría inscrito en el Registro de la Propiedad del cantón Playas el 11 de julio de 2008.
- 40.** La compañía alega que la sentencia que impugna vulnera su derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso porque, al haber incluido reparaciones que fueron solicitadas por la Comuna pero que afectaban propiedades de terceros, los jueces debieron correr traslado y escuchar en audiencia a los posibles afectados de esa decisión.
- 41.** La compañía DACOUR S.A. también manifiesta que se vulneró su derecho a la seguridad jurídica pues los jueces constitucionales dispusieron al Registrador de la Propiedad que anule las inscripciones de propiedad de terceros. Sin embargo, de acuerdo con la accionante, “nuestro ordenamiento jurídico establece que la declaratoria de nulidad de un acto de inscripción sólo puede realizarla un juez dentro de un proceso civil ordinario en el que participen las partes que intervinieron en el acto de inscripción y el Registrador de la Propiedad, circunstancias que no se dieron en el presente caso”.
- 42.** DACOUR S.A. argumenta que se vulneró el derecho a la propiedad porque la resolución de reconocimiento de propiedad emitida por el Ministerio de Agricultura del año 1995 “no determinaba que se realizara extinción de derecho de dominio alguno, más bien en su parte final expresamente establecía que dejaba a salvo el derecho de terceros con justo título”. Pese a los límites de este reconocimiento y aunque la acción de protección se planteó en contra de una resolución administrativa

¹¹ Derechos reconocidos en la Constitución, en los artículos 66.26, 75, 76 y 82, respectivamente.

que suspendía permisos de construcción, la accionante alega que la sentencia fue más allá y analizó la validez de los títulos de propiedad. Para esta compañía “es evidente que no hubo ningún proceso ni forma legal que sustentara la limitación y privación de sus bienes de propiedad privada que está sufriendo DACOUR S.A. como consecuencia de esta sentencia, que se ha marginado en la ficha registral de su bien, con lo que se ha vulnerado su derecho constitucional a la propiedad”.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

- 43.** En su informe, los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas indicaron que “mediante sentencia de reconocimiento de la propiedad ancestral, el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) con fecha 4 de enero de 1995, reconoce la propiedad ancestral de 7.427 hectáreas de terreno a favor de la Comuna de Engabao”. Argumentan que la reparación integral de su decisión “tiene como fundamento y base la resolución firme del MAGAP, que fue dictada en el año 1995, o sea desde hace más de veinte años en relación a la fecha de esta resolución, resolución del MAGAP dentro del cual se reconoce la propiedad ancestral de la tierra a los pueblos ancestrales como el caso de la Comuna Engabao (...)”.¹²

3.3. Terceros con interés y *amici curiae*

CAMPIBO S.A.

- 44.** Esta empresa señala que es propietaria de un lote de terreno de 336 hectáreas denominado “San Juan” y que su propiedad habría sido reconocida por el Tribunal Fiscal de lo Tributario de Guayaquil que “reconoció la propiedad de CAMPIBO S.A. y le ordenó al GAD de Playas recaudarle los impuestos”. Afirma que el reconocimiento que el Ministerio de Agricultura hizo en favor de la Comuna Engabao no fue “absoluto pues existían terceros propietarios con justo título dentro de esa extensión de terreno a los cuales esa resolución no afectó”. Indica que por eso la Comuna ha firmado actas transaccionales en donde reconoce que hay terrenos que se encuentran excluidos del territorio de la Comuna especificado en la sentencia del Ministerio de Agricultura de 4 de enero de 1995.
- 45.** También alega que la Sala inobservó la sentencia constitucional 293-17-SEP-CC. Señala, además, que en este caso la Comuna Engabao impugnó sentencias que “determinaron que la vigencia de las inscripciones de propiedades privadas en el territorio reconocido a ellos no vulnera sus derechos ancestrales ya que el

¹² Corte Constitucional, caso 573-17-EP, fojas 190-191.

reconocimiento de la propiedad que obtuvieron del Ministerio de Agricultura dejaba expresamente a salvo el derecho de terceros con justo título”. En este mismo caso, alega que la Comuna solicitaba a la Corte Constitucional que disponga la cancelación en el Registro de la Propiedad del cantón Playas de toda inscripción de títulos de propiedad dentro del predio comunal.

- 46.** De acuerdo con la empresa, la sentencia de la Corte Constitucional fue desfavorable a las pretensiones de la Comuna pues declaró que no existe vulneración a derechos constitucionales y estableció una regla jurisprudencial que dispuso que la competencia de los jueces de garantías jurisdiccionales se “circunscriben a la vulneración de derechos constitucionales, mas no a los problemas que deriven de la disputa de titularidad de dominio de inmuebles, cuya vía de resolución es la justicia ordinaria”.¹³

GERSOCIATEL S.A.

- 47.** Esta empresa señala que la disposición de la Sala dirigida al Registrador de la Propiedad para que se abstenga de inscribir cualquier tipo de gravamen o título de propiedad de persona alguna dentro de las 7.427,00 hectáreas correspondientes al predio de propiedad de la Comuna Engabao, y en el caso de existir alguna inscrita se proceda a la anulación de la inscripción, vulnera su derecho a la propiedad privada.
- 48.** Indica que es legítima propietaria de 145.47 hectáreas “que de manera legal fueron vendidos originalmente por dicha comuna y que después las obtuvimos legítimamente en remate público del Estado a través del juzgado de coactivas del banco del Progreso en liquidación”. Alegan que “dichos terrenos constan inscritos en el Registro de la Propiedad del cantón Playas. Por lo que esta resolución judicial también constituye un grave atentado a la seguridad jurídica”.

VIMARE S.A.

- 49.** Esta empresa señala que no fue citada ni fue parte de la acción de protección 09290-2016-00502, y que la sentencia de la Sala vulnera los derechos a la defensa, a la tutela judicial efectiva y a la propiedad. Indica que es propietaria de las Haciendas Merceditas 1 y 2, de una superficie de 174 hectáreas, ubicadas en la Comuna Engabao y Puerto Engabao.
- 50.** Manifiesta que “las propiedades descritas han sido motivo de permanentes controversias con la Comuna Engabao, que pretende ser la propietaria ancestral de las

¹³ Se trata de una cita textual que CAMPIBO, en su escrito, hace de la sentencia constitucional 293-17-SEP-CC. CCE, caso No. 573-17-EP, foja 264.

mismas en virtud de una sentencia dictada por el Ministro de Agricultura (...) de fecha 5 de julio de 1995 [que] deja a salvo el derecho que pudieren tener terceras personas con justo título”. Argumenta que, pese a tener justos títulos, la interpretación de la Comuna Engabao sobre dicha sentencia “es que los propietarios privados con título inscrito en el Registro de la Propiedad no tienen ‘justo título’ mientras no lo declare así la autoridad competente”, lo que a juicio de la empresa vulnera el derecho a la seguridad jurídica pues su “título de propiedad tiene plena validez y eficacia jurídica mientras la autoridad competente no decida lo contrario”.

51. La empresa manifiesta que la Sala “se arroga atribuciones de la justicia ordinaria para anular actos administrativos en firme, que por su naturaleza son ajenos a la jurisdicción constitucional; vulnera la garantía constitucional al debido proceso, al no contar con las partes afectadas o interesadas con la anulación de tales actos; desconoce el legítimo derecho de propiedad de los titulares de los predios ubicados dentro de la Comuna Engabao; y provoca un caos e inseguridad jurídica con respecto a todos los negocios leal y lícitamente celebrados sobre predios adquiridos con justo título, a cuyo favor está prevista expresamente la salvedad de la sentencia de reconocimiento que hiciera el MAGAP en el año 1995.”
52. Por último, señala que la sentencia de la Sala inobservó precedentes jurisprudenciales emitidos por este Organismo. Entre estos, la sentencia 006-16-SEP-CCP, de 6 de enero de 2016, que determinó que la titularidad de dominio o la declaración de propiedad compete únicamente a la justicia ordinaria; así como la sentencia 293-17-SEP-CC, de 6 de septiembre de 2017. Indica que esta sentencia se refiere a una acción extraordinaria de protección presentada por la Comuna Engabao en contra del Registrador de la Propiedad de Playas ante la negativa de este de cancelar las inscripciones de los títulos de propiedad de VIMARE. En ese caso, señala, la Corte Constitucional emitió una regla jurisprudencial que determina que los jueces de garantías jurisdiccionales deben circunscribir su competencia a la vulneración de derechos constitucionales y no a problemas que se deriven de la disputa de titularidad de dominio de inmuebles, cuya vía de resolución es la justicia ordinaria.

Carla Noboa Pontón

53. Señala que es propietaria de siete lotes ubicados en la Comuna Engabao y que fueron adjudicados a su favor por el Servicio de Rentas Internas, mediante proceso coactivo, el 27 de noviembre de 2013. Dicha adjudicación estaría inscrita en el Registro de la Propiedad del Cantón Playas y fue reconocida por resolución del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Manifiesta que la decisión de la Sala vulnera sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la defensa y a la

seguridad jurídica pues extingue su derecho de propiedad válidamente celebrado e inscrito en el Registro de la Propiedad.

54. De igual manera, alega que la sentencia de la Sala inobserva los precedentes establecidos por la Corte Constitucional en la sentencia 006-16-SEP-CC y la sentencia 293-17-SEP-CC.

Jorge Segundo Macías Castro

55. Comparece como heredero universal de Jorge Washington Macías Moreira y señala que la decisión que se impugna en esta acción extraordinaria de protección “le impide ejercer mi derecho restituido en la sentencia de la causa No. 1770-15-EP”. Alega que no debe existir conflicto entre la mencionada sentencia constitucional y la decisión de la Sala porque “mi representante es dueño de un justo título, como lo es su escritura pública que estaba inscrita registrada y catastrada, anterior a la constitución de la Comuna Engabao”. Indica que dicha escritura fue inscrita en el Registro de la Propiedad el 24 de febrero de 1995.

Comuna Engabao

56. Señala que el reconocimiento a la Comuna Engabao como titular de dominio de sus territorios ancestrales ha sido resuelto y ratificado “en todas y cada una de las instancias previstas en el ordenamiento jurídico, tanto en el ámbito administrativo como judicial, y, en este último ámbito, tanto en la vía ordinaria como en la constitucional”.
57. Hace referencia a la sentencia 222-18-SEP-CC de la Corte Constitucional que ordenó al Registrador de la Propiedad la reinscripción de un título de propiedad privada que “se encuentra superpuesto a los predios de la Comuna Engabao, reconocidos constitucionalmente como derechos colectivos”. Al respecto, la Comuna señala que dicha sentencia dictada por la Corte Constitucional, a favor de Jorge Washington Macías, no analiza la supuesta legitimidad del título de propiedad de aquel accionante, sino de vulneraciones al debido proceso y a la motivación.¹⁴
58. También indica que ha realizado actos transaccionales con el grupo NOBIS en el que cada parte se comprometió a respetar la propiedad privada de uno y la propiedad colectiva de otro; y que con el mismo “ánimo conciliador, esta Comuna suscribió acuerdos transaccionales similares con cuatro de los accionantes de esta causa

¹⁴ La posible contradicción entre la referida sentencia 222-18-SEP-CC y la decisión recurrida en esta acción extraordinaria de protección generó la acción de incumplimiento 80-20-IS, que se encuentra en conocimiento de este Organismo.

constitucional No. 0573-17-EP (...) la Comuna Engabao se comprometió a realizar las mismas acciones legales seguidas en el caso del grupo NOBIS, a fin de obtener la declaración de legitimidad de los títulos de propiedad privada a nombre de los accionantes de esta causa constitucional, por parte de la Autoridad Agraria competente. Por su parte, los accionantes se comprometieron, como contraprestación nacida de los acuerdos transaccionales, a presentar formalmente, ante el Pleno de esta Corte Constitucional, el desistimiento expreso de esta acción extraordinaria de protección”.¹⁵

- 59.** En relación con la sentencia de esta Corte Constitucional 293-17-SEP-CC, la Comuna indica que la regla jurisprudencial fue “desarrollad[a] a propósito de una acción de protección planteada por la Comuna La Estacada con la pretensión de que los Jueces Constitucionales, dentro de una acción de protección, reparen la supuesta vulneración de su derecho constitucional a la propiedad colectiva de la tierra, mediante la respectiva declaración del derecho colectivo a conservar su propiedad ancestral, en la que habría incurrido la Autoridad Agraria Nacional, ante la negativa de reconocer la propiedad colectiva de la tierra sobre la que dicha comuna se asentaba”.
- 60.** En ese marco, la Comuna Engabao señala que el caso de la Comuna la Estacada es opuesto al suyo pues por vía constitucional Engabao busca que se garantice su derecho colectivo a la propiedad que ya se encuentra reconocido y ratificado en todas las instancias. En el caso de la Estacada, en cambio, se habría buscado el reconocimiento de un derecho pues aquella comuna carecía de un título de propiedad colectiva. Por lo tanto, de acuerdo con la Comuna Engabao, la sentencia 293-17-SEP-CC no sería aplicable a este caso.
- 61.** Solicita que se rechace esta acción extraordinaria de protección, que se ratifique la disposición de cancelación de cuanto título de propiedad privada se encuentre inscrito en el predio colectivo de la Comuna Engabao y se establezca “una salvedad expresa y concreta, concerniente a la obligación de reinscribir todos aquellos títulos de propiedad privada que hayan sido sometidos al procedimiento administrativo de Presentación de Títulos, siempre que hayan recibido de parte de la Autoridad Agraria competente la declaratoria de legitimidad respectiva”.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 62.** La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y

¹⁵ CCE, caso 573-17-EP, foja 521. La Comuna se refiere a las actas transaccionales firmadas con los accionantes de las causas 573-17-EP; 1573-17-EP; 1572-17-EP y 1581-17-EP.

resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.¹⁶

63. De acuerdo con la ley, la acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o *hayan debido ser* parte en un proceso.¹⁷ La Corte ha establecido que

“si una persona no fue tratada como parte en el proceso de origen, esto no necesariamente impide plantear una acción extraordinaria de protección, ya que podría ocurrir que debió ser parte en aquel proceso (...) Para que el accionante se considere legitimado en la causa, sin embargo, no basta con su simple afirmación de que sus derechos fundamentales fueron vulnerados por no haber sido considerado como parte, sino que debe otorgar razones a favor de dicha afirmación”.¹⁸

64. En este caso, los accionantes no fueron parte del proceso, pero alegan que la decisión adoptada en el caso de origen afectó sus derechos constitucionales. Además, ofrecen razones a favor de esa afirmación. Así, señalan que se vulneraron sus derechos a la propiedad, al debido proceso en la garantía de la defensa y en cumplimiento de las normas y derechos de las partes, y a la seguridad jurídica. Alegan que estas vulneraciones ocurrieron porque no fueron parte del proceso en el que, argumentan, se anularon los títulos de propiedad sobre sus bienes inmuebles. En consecuencia, esta Corte estima que, ante la posibilidad de que los accionantes debieron ser parte del proceso corresponde analizar el fondo de la acción planteada.

65. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos que deben revolve surgen, principalmente, de los cargos que formulan los accionantes; es decir, de las acusaciones que dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo contrario a sus derechos constitucionales. La Corte Constitucional ha señalado que los cargos formulados por la parte accionante deben consistir en argumentaciones completas; es decir, deben 1) identificar el derecho violado (tesis), 2) indicar la acción u omisión de la autoridad judicial (base fáctica), y 3) explicar por qué dicha acción u omisión vulneró un derecho fundamental (justificación jurídica).¹⁹

66. Los tres accionantes alegan la vulneración de los derechos a la propiedad, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la defensa. La Cooperativa de Vivienda Julio Vinuesa Moscoso añade la vulneración de la igualdad ante la ley y al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las

¹⁶ Constitución, artículos 94 y 437; LOGJCC, artículo 58.

¹⁷ LOGJCC, artículo 59.

¹⁸ CCE, sentencia 838-16-EP/21, 9 de junio de 2021, párr. 20.2.

¹⁹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

partes. Mientras que Otto Carbo y DACOUR S.A. agregan la vulneración a la seguridad jurídica.

67. Otto Carbo también impugna el auto de aclaración y ampliación emitido por la Sala el 14 de diciembre de 2016. Sin embargo, frente a esta decisión Otto Carbo no ofrece argumentos autónomos sobre cómo y qué derecho se vulneró en esta decisión, por lo que la Corte, pese a realizar un esfuerzo razonable no encuentra que pueda formularse un problema jurídico a resolver, por lo tanto, no analizará dicha decisión.²⁰
68. Respecto de la vulneración del derecho a la propiedad, la Corte no formulará un problema jurídico respecto de si la decisión impugnada vulneró ese derecho pues aquello implicaría pronunciarse sobre el fondo de la pretensión; esto es, establecer la extensión del dominio de la propiedad sobre la cual la Comuna señala ser dueña respecto de la supuesta titularidad de las propiedades de los accionantes. Este Organismo recuerda que, en el marco de una acción extraordinaria de protección, solo se puede pronunciar respecto de las vulneraciones que se originen directamente de la decisión judicial impugnada,²¹ y no le compete valorar el mérito de las razones jurídicas expuestas por los administradores de justicia en sus decisiones, ni resolver el fondo de la controversia. Solamente, de forma excepcional y de oficio, la Corte puede conocer el mérito de un proceso de garantías jurisdiccionales, por tanto, se descarta el análisis de este cargo.
69. En relación con la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, los accionantes alegan que se vulneró este derecho por la falta de aplicación de la decisión del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). La Corte encuentra que, nuevamente, el cargo apunta a obtener un pronunciamiento sobre el fondo de la pretensión; esto es, de determinar el alcance de dicha decisión administrativa sobre la extensión de la propiedad del bien inmueble en conflicto. En consecuencia, por las consideraciones señaladas *supra*, no se planteará un problema jurídico al respecto.
70. La Corte observa que los accionantes plantean cargos completos respecto de la seguridad jurídica, de la tutela judicial efectiva y del derecho a la defensa. Por tanto, primero, se analizará si existe una vulneración del derecho a la seguridad jurídica por la supuesta falta de aplicación de la sentencia 293-17-SEP-CC, emitida por este Organismo. Segundo, se analizará si se vulneró el derecho a la seguridad jurídica por la alegada desnaturalización de la acción de protección.

²⁰ La Corte ha señalado que, una vez admitida la causa y en virtud del principio de preclusión, debe hacer un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental. CCE, sentencia 1952-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 15.

²¹ CCE, sentencia 1162-12-EP/19, 2 de octubre de 2019, párr. 61, sentencia 2895-19-EP/23, 9 de noviembre de 2023, párr. 16.

71. Tercero, la Corte nota que los cargos sobre las violaciones de los derechos a la tutela judicial efectiva y la igualdad ante la ley se centran en argumentar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la defensa, en la medida en la que los accionantes no fueron parte del proceso de acción de protección que origina esta causa. Al respecto, la Corte planteará un problema jurídico sobre si la sentencia impugnada vulneró el derecho a la defensa de los accionantes al no haber sido notificados para formar parte del proceso.²² Sin embargo, si la Corte determina que se vulneró la seguridad jurídica por la desnaturalización de la acción de protección, no realizará un análisis sobre la violación del derecho a la defensa pues la desnaturalización de la acción implicaría que la misma era improcedente, y por tanto no podría vulnerar este derecho.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. Primer problema jurídico: ¿La decisión de la Sala vulneró el derecho a la seguridad jurídica al inobservar la sentencia 293-17-SEP-CC?

72. El artículo 82 de la Constitución establece que “[e]l derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. La Corte ha entendido que estas características permiten tener una noción razonable de las reglas del juego que serán aplicadas y que brindan certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.²³

73. En este caso, los accionantes alegan que la Sala debió considerar la sentencia 293-17-SEP-CC de esta Corte, emitida el 6 de septiembre de 2017. Ese caso proviene de una acción de protección que la Comuna presentó en contra de la negativa del Registrador de la Propiedad de cancelar las inscripciones de varios títulos de propiedad privada de la compañía VIMARE S.A. que se encontraría sobre la propiedad comunal. Los jueces de primera y segunda instancia rechazaron la acción de protección. La Comuna presentó una acción extraordinaria de protección en la que solicitó a este Organismo “se disponga la cancelación en el Registro Municipal de la Propiedad del cantón Playas, de toda la inscripción de títulos de propiedad privada sobre nuestro predio comunal, cuya propiedad colectiva pertenece a la comuna ENGABAO”.

²² La Corte ha señalado que para evitar la reiteración en el análisis y dotar de contenido específico a cada derecho, cuando se argumente la violación de la tutela judicial efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, el juez o jueza podrá reorientar el análisis a la garantía que corresponda para tratarla de forma autónoma, en este caso, el derecho a la defensa. CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 122.

²³ CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019.

74. En esa sentencia, este Organismo rechazó la acción extraordinaria de protección y observó que la acción de protección se había empleado “como un mecanismo para obtener la declaratoria de un derecho—en el caso concreto, el derecho de propiedad o dominio sobre determinado bien-.” Desarrolló el contenido del derecho a la propiedad y se refirió a otro caso de la Comuna la Estacada en donde, a través una de una acción de protección, se pretendía la declaración del derecho de dominio sobre un bien para usar la sentencia como justo título.

75. Enseguida, identificó el siguiente patrón fáctico “la pretensión de anulación de la inscripción de titularidad de propiedades” y estableció la “regla de aplicación obligatoria en casos análogos”:

El juez que conoce de garantías jurisdiccionales de los derechos debe adecuar sus actuaciones a las normas constitucionales, legales y jurisprudenciales que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano; por tanto, los filtros regulatorios para determinar si su competencia se circunscribe a la vulneración de derechos constitucionales, mas no a problemas que se deriven de la disputa de titularidad de dominio de inmuebles, cuya vía de resolución es la justicia ordinaria. Al constituirse esta regla en criterio interpretativo de la Constitución y Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que precautela la materialización de la igualdad material y formal, debido proceso y seguridad jurídica, evitando la superposición de la justicia constitucional a la justicia ordinaria, esta regla tendrá efectos para todos aquellos casos que presenten identidad en la pretensión, es decir en el patrón fáctico descrito en esta sentencia.²⁴

76. Ahora bien, la Corte observa que dicha sentencia fue emitida el 6 de septiembre de 2017, mientras que la decisión impugnada fue emitida el 22 de noviembre de 2016. La mencionada regla jurisprudencial de esta Corte es posterior a la emisión de la sentencia impugnada, y trata de un caso en donde la Comuna Engabao también pretendía anular las inscripciones de títulos de propiedad que se encuentren dentro del territorio comunal.

77. En esta medida, la Corte considera que la Sala de la Corte Provincial no podía aplicar la regla en mención porque esta fue emitida con posterioridad a la sentencia impugnada; y, por tanto, no se puede configurar por parte de la Sala una falta de observancia a dicho precedente que permita declarar la vulneración de la seguridad jurídica.

5.2. Segundo problema jurídico: ¿La decisión de la Sala vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque, al reconocer el derecho de propiedad de todo el bien inmueble en disputa a favor de la Comuna Engabao, desnaturalizó la acción de protección?

²⁴ CCE, sentencia 293-17-SEP-CC, 6 de septiembre de 2017, pág. 41.

- 78.** Aunque, tal como se ha señalado, la decisión 293-17-SEP-CC de esta Corte es posterior a la sentencia impugnada, la regla tiene como base la prohibición constitucional y legal de desnaturalizar la acción de protección mediante el uso de la justicia constitucional para resolver cuestiones de legalidad tales como la determinación o resolución de disputas sobre la titularidad de bienes y declaración de derechos. El artículo 42 de la LOGJCC establece que la acción de protección es improcedente “5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho”. Además, aunque la Sala no pudo aplicar la decisión 293-17-SEP-CC por ser posterior a su sentencia, la Corte Constitucional sí puede aplicar este precedente a los casos que conoce.
- 79.** Al respecto, la Corte ha indicado que la acción de protección y demás garantías constitucionales jurisdiccionales no deben desnaturalizarse a través de asuntos cuya resolución corresponde a la justicia ordinaria. En su jurisprudencia la Corte ha reiterado que “[e]s indispensable reconocer que no todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que respecto de conflictos de mera legalidad existen vías y mecanismos judiciales idóneos y eficaces que se activan ante la justicia ordinaria”.²⁵
- 80.** De igual forma este Organismo ha señalado que “[l]a Corte Constitucional, como guardián de la Constitución, al momento de resolver sobre vulneraciones de garantías jurisdiccionales, debe verificar que el juez haya actuado en el ámbito de su competencia constitucional y observado la normativa que haya considerado aplicable al caso para garantizar derechos constitucionales”.²⁶ Esto implica que los jueces están obligados a actuar en el ámbito de su competencia y, en el marco de la seguridad jurídica, aquellos jueces que conocen una acción de protección deben efectuar un análisis de los hechos del caso para establecer si han ocurrido vulneraciones de derechos constitucionales, pero no declarar la titularidad de un derecho.
- 81.** Específicamente, sobre los argumentos orientados a establecer vulneraciones del derecho a la propiedad, esta Corte ha señalado que el derecho a la propiedad puede ser objeto de análisis constitucional

[E]n la medida en que los hechos en los que esté en juego el derecho, sobrepasen las características típicas del nivel de legalidad, es decir, que no podrían ser abordados de manera global a través de los procedimientos y reglas contenidos en las leyes al punto que requieran un análisis constitucional del derecho, que sobrepase lo meramente instrumental.²⁷

²⁵ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 46.

²⁶ CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019; sentencia 698-15-EP/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 24.

²⁷ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 59; sentencia 1916-16-EP/21, 28 de abril de 2021, párr. 64; sentencia 146-14-SEP-CC, 1 de octubre de 2014, caso 1773-11-EP. También CCE,

- 82.** En este caso, la pretensión respecto al derecho a la propiedad se alegó en el marco de una acción de protección presentada por la comuna Engabao en contra de una resolución administrativa de autoridad municipal que disponía la paralización de permisos de construcción en un territorio en disputa. En esa medida, el ámbito del derecho a la propiedad que se disputa aborda una dimensión que no sobrepasa las características típicas del nivel de legalidad pues lo que se pretende es la declaración de un derecho y su respectiva titularidad; esto es, el establecimiento del dominio total e incondicionado de la Comuna Engabao sobre la totalidad de las 7.427,00 hectáreas.²⁸
- 83.** Por eso, en la medida en que la pretensión de una acción de protección sea exclusivamente la declaratoria de un derecho la Corte ya ha establecido que los jueces “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”.²⁹ Esto quiere decir que, si se presentan otras pretensiones que requieran la revisión de presuntas vulneraciones a derechos constitucionales, los jueces deben analizarlas.
- 84.** En este caso se observa que la Sala declaró la vulneración de derechos constitucionales, y en atención a la reparación solicitada por la Comuna, dispuso al Registrador de la Propiedad anular los títulos de propiedad que se encuentren sobre el inmueble que la Comuna Engabao alega ser de su propiedad. En esta medida, el efecto de esta disposición es el reconocimiento de la titularidad de la Comuna sobre la totalidad de dicho inmueble, en donde, sin embargo, existen otros títulos de propiedad inscritos en el Registro de la Propiedad. La determinación de la validez de los títulos de otras personas sobre dicho bien inmueble no le correspondía a la Sala

sentencia 1178-19-JP/21 CCE, 17 de noviembre de 2021. Esta decisión, a su vez, reitera y aclara los alcances de los precedentes 1-16-PJO-CC caso 530-10-JP, 22 de marzo de 2016; y, 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, sobre la desnaturalización de la acción de protección y las pretensiones que pueden ser satisfechas en vías ordinarias.

²⁸ En el caso 1178-19-JP/21 estableció que de tratarse de problemas de propiedad colectiva de pueblos y nacionalidades indígenas “en hipótesis no previstas en el derecho privado o público” el conflicto de propiedad podría tener relevancia constitucional. En este caso, la Corte nota que La Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, que tiene como objeto garantizar la propiedad de las tierras comunitarias, establece que la Autoridad Agraria Nacional tiene la facultad—en coordinación con las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades— de delimitar los territorios comunales; y, de intervenir en casos de invasión, sobreposición de adjudicaciones, datos discordantes, presentación de títulos, entre otros. En caso de divergencias o conflicto sobre la delimitación de territorios ancestrales, como el caso de las comunas, la ley dispone que se resolverán por vías alternativas de solución de conflictos o por la vía judicial de conformidad con la ley. Uno de los procedimientos administrativos, como vía alternativa de solución de conflictos, es, precisamente, la figura de “presentación de títulos”.

²⁹ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 94, sentencia 698-15-EP/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 27.

que contravino de manera expresa lo dispuesto en el artículo 42 numeral 5 de la LOGJCC.

- 85.** La inobservancia de dicha disposición normativa, al haber empleado esta garantía jurisdiccional para dirimir un conflicto de titularidad de dominio de un bien inmueble, implica a su vez una transgresión al artículo 88 de la Constitución que establece que la acción de protección “tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución”; así como al artículo 42.5 de la LOGJCC que establece la improcedencia de la acción de protección cuando se pretenda la declaración de un derecho.
- 86.** En consecuencia, al haber actuado fuera de su competencia como jueces constitucionales y desnaturalizar el objeto de la acción de protección al haberla empleado para fines ajenos a los previstos en el diseño constitucional, la Sala vulneró el derecho a la seguridad jurídica.
- 87.** Una vez que la Corte ha constatado que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica por la desnaturalización de la acción de protección, no corresponde realizar un análisis sobre la violación del derecho a la defensa pues esta desnaturalización implica que la judicatura debía declarar improcedente la acción, sin la necesidad de notificar a los accionantes. Por las particularidades del caso, este debe ventilarse en justicia ordinaria.

6. Reparación

- 88.** De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 86 de la Constitución, en concordancia con los artículos 6 y 18 de la LOGJCC, la declaración de vulneración a derechos constitucionales genera la obligación de reparar integralmente el daño causado.
- 89.** En ese marco, a la Corte le corresponde determinar las medidas que se orienten a dicha reparación. El reenvío de la causa para que otro juzgador emita una nueva decisión judicial suele ser una medida de reparación una vez que esta Corte ha determinado vulneraciones a derechos constitucionales. Sin embargo, existen casos como el presente en donde el ámbito de lo que pueda decidir la Corte Provincial, que es la destinataria del reenvío, se reduce hasta el punto de anularse porque la sentencia de este Organismo ya establece la totalidad del contenido de la futura decisión del juez ordinario, en tanto la conducta de la autoridad judicial impugnada mediante esta acción extraordinaria de protección ha evidenciado la desnaturalización de la garantía constitucional originaria.

90. En consecuencia, dada la improcedencia de la acción de protección para resolver el tipo de conflictos sobre titularidad de propiedades que presenta este caso, el reenvío, como lo ha anotado la Corte en otras ocasiones “deviene inútil y perjudicial para el titular del derecho vulnerado, por lo que, en esos casos, la Corte Constitucional debe adoptar directamente la decisión que le correspondería dictar al señalado juez ordinario”.³⁰

91. Por tanto, como medida de reparación corresponde a esta Magistratura declarar improcedente la acción de protección de origen.

7. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1.** Aceptar la acción extraordinaria de protección de los casos 948-17-EP; 1126-17-EP; y 1572-17-EP.
- 2.** Declarar que la sentencia emitida por la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial del Guayas, el 22 de noviembre de 2016, vulneró el derecho a la seguridad jurídica.
- 3.** Como medidas de reparación:
 - 3.1** Dejar sin efecto la decisión de la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial del Guayas, de 22 de noviembre de 2016.
 - 3.2** Disponer al Registro de la Propiedad del GAD de Playas que deje sin efecto la anulación de los títulos de propiedad que se haya efectuado en virtud de la sentencia de la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial del Guayas, de 22 de noviembre de 2016.
 - 3.3** Archivar la acción de protección 09290-2016-00502.
 - 3.4** Declarar que la presente sentencia constituye, en sí misma, una medida de reparación.

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

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Carmen Corral Ponce
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo (voto concurrente), Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente), en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 20 de diciembre de 2023, sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por vacaciones y Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por paternidad; el Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de 23 de agosto de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 948-17-EP/23

VOTO CONCURRENTENTE

Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulamos este voto concurrente respecto de la sentencia 948-17-EP/23, emitida por la Corte Constitucional en sesión del Pleno de 20 de diciembre de 2023, por las razones que exponemos a continuación.
2. La acción extraordinaria de protección 948-17-EP surge de varias demandas planteadas en contra de una sentencia que resolvió el recurso de apelación interpuesto en una acción de protección. En la acción de origen, la Comuna Engabao impugnó un acto con el cual la alcaldesa del cantón Playas, suspendió los permisos de construcción de una persona que tenía un predio en conflicto con el terreno de la comuna hasta que solucione la disputa entre estas dos partes. Es decir, a pesar de que el acto impugnado le era favorable a la comuna, esta lo impugnó a través de una acción de protección con el objetivo de que, a través de la vía constitucional, se establezcan los límites de un terreno.
3. La sentencia impugnada fue emitida por la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas. En esa decisión, la judicatura dispuso la anulación total y definitiva de los títulos de propiedad inscritos en un espacio de terreno que sería propiedad de la comuna.
4. La sentencia 948-17-EP/23 concluyó que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque estimó que en la sentencia se declaró un derecho. Por ello, consideró que la acción de protección era improcedente conforme al artículo 42.5 de la LOGJCC que determina que la acción de protección no procede “[c]uando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho”. Finalmente, la sentencia 948-17-EP/23 no se pronunció sobre el derecho a la defensa porque consideró que tras la determinación de que se desnaturalizó la acción de protección, sería contradictorio analizar el derecho referido.
5. Estamos de acuerdo con la decisión de aceptar la acción extraordinaria de protección y coincidimos en identificar una vulneración del derecho a la seguridad jurídica al momento en que los jueces resolvieron, a través de una acción de protección, anular todo tipo de título de propiedad en el área de terreno en disputa, además sin especificar

cuáles o a qué personas se referían. Esta conclusión cobra fuerza, además, a la luz de la sentencia 293-17-SEP-CC¹ en la cual se fundamenta el caso.

6. Sin perjuicio de lo anterior, formulamos este voto pues consideramos que la sentencia 948-17-EP/23 debió también considerar otros aspectos, a saber:

6.1. La determinación de si existía propiedad colectiva de la tierra como una forma ancestral de organización territorial en los términos del artículo 60 de la Constitución.

6.2. La compleja relación entre el derecho a la propiedad privada, la propiedad colectiva de la tierra y la forma en que lo ha abordado la jurisprudencia de esta Corte.

6.3. El análisis sobre la vulneración del derecho a la defensa.

7. Sobre el primer punto, la sentencia 948-17-EP/23 parte de la consideración de que el Ministerio de Agricultura y Ganadería habría reconocido a la Comuna Engabao como “persona jurídica” y como propietaria de un terreno de 7.427,00 hectáreas en el cantón Playas. De esa forma, no se advierte una constatación de este Organismo para determinar si, en efecto, la Comuna Engabao es una comunidad ancestral y, en consecuencia, si tiene propiedad colectiva de la tierra “como una forma ancestral de organización territorial”. Dado que para aquella consideración habría sido necesario contar con información a partir de elementos técnicos como peritajes antropológicos, no nos resulta posible, en este voto, llegar a una determinación sobre ello. Dejamos, sin embargo, sentada nuestra inquietud de que la sentencia 948-17-EP/23 no haya abordado esta cuestión.

8. El segundo motivo por el que realizamos este voto está relacionado con el primero. A nuestro criterio, toda vez que la propiedad colectiva de la tierra está reconocida constitucionalmente como un derecho, en principio, sí podría ser un derecho que puede ser tutelado a través de la acción de protección. Por ello, resultaba relevante determinar si la organización territorial en cuestión se ajusta al concepto del artículo 60 de la Constitución.

9. Ciertamente, el que este derecho esté reconocido constitucionalmente no implica necesariamente que la acción de protección sea la vía idónea para tutelarlos, incluso en relación con propiedad ancestral. No todo aspecto del derecho a la propiedad tiene

¹ Conforme el párrafo 10 *infra* de este voto.

un ámbito constitucional. Puede ser plausible que exista un ámbito de legalidad de la protección de este derecho, y que sean las vías ordinarias las pertinentes para su desarrollo y reclamación.

10. Por ello, nos parece de fundamental importancia resaltar que en el proceso que tuvo como resultado la sentencia 293-17-SEP-CC, emitida en el año 2017, la Comuna Engabao ya pretendió cancelar las inscripciones de títulos de propiedad de otras personas a través de una acción de protección. En la referida sentencia, la Corte Constitucional ya determinó que no sería posible realizar aquello a través de la garantía indicada pues “la disputa de titularidad de dominio de inmuebles” tiene como vía de resolución a la justicia ordinaria.
11. Luego, en la sentencia 1178-19-JP/21, emitida en el año 2021, la Corte mencionó que podría existir un conflicto de propiedad en la esfera constitucional en “hipótesis no previstas en el derecho privado o público, como, por ejemplo, respecto de la propiedad colectiva de pueblos y nacionalidades indígenas o en casos de desalojos forzados”.
12. Consideramos que era importante determinar si la Comuna Engabao era en efecto o no una comunidad ancestral y con base en las sentencias 293-17-SEP-CC y 1178-19-JP/21, verificar entonces si existía una esfera constitucional en el conflicto. De ser el caso, se podría haber dilucidado si bastaba con el reconocimiento de propiedad ancestral y, entonces, si los límites de una propiedad colectiva también entran en esta esfera o ya corresponden a la legalidad. Esto con el objetivo de ajustarse a los estándares interamericanos en relación con la posesión ancestral de la tierra de comunidades y pueblos indígenas.
13. Como ya lo advertimos, dado que no es posible concluir categóricamente el primer punto, no podemos llegar a señalar si existía un ámbito constitucional en este caso como para señalar que la acción de protección podría haber sido en cierta medida procedente en lo que respecta a la posible existencia de propiedad ancestral. Ante este obstáculo, coincidimos con la sentencia 948-17-EP/23 en que al pretender la declaración de un derecho y su respectiva titularidad sobre la totalidad de las 7.427,00 hectáreas, el ámbito del derecho a la propiedad que se disputaba debió abordarse en la justicia ordinaria y no en la justicia constitucional. La acción de protección no es el ámbito a través del cual sea posible realizar los procedimientos necesarios para anular los títulos de propiedad inscritos en el Registro de la Propiedad o determinar validez de los títulos de otras personas sobre dicho bien inmueble.
14. Finalmente, como tercer punto, no compartimos el criterio de la sentencia 948-17-EP/23 para descartar el análisis del derecho a la defensa. La sentencia encuentra que

no corresponde su análisis pues la desnaturalización de la acción de protección implica que la judicatura debía declarar improcedente la acción, sin la necesidad de notificar a quienes eran propietarios de los títulos dejados sin efecto. Discrepamos porque el hecho de que se haya determinado que la acción de protección era improcedente para este caso concreto, a la luz de la consideración de que no se verifica si se trata de un territorio ancestral o no, no desvanece el hecho de que la sentencia impugnada dejó sin efecto varios títulos de propiedad sin siquiera contar con los posibles afectados.

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 948-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 22 de diciembre de 2023, mediante correo electrónico a las 11:29; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL