

Quito, D.M., 30 de enero de 2025

CASO 17-21-EP

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

SENTENCIA 17-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la decisión de la Unidad Judicial Multicompetente Penal del cantón Naranjal, provincia de 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. Además, realiza la declaración jurisdiccional previa de la jueza de la Unidad Judicial y concluye que incurrió en error inexcusable.

1. Antecedentes procesales

1.1. Del proceso de origen

1. El 17 de septiembre de 2020, Alejandro Seferino Zuma Prieto, en su calidad de presidente de la Asociación de Productores Agropecuarios Santa Rita Independiente (“**Asociación**”) presentó una demanda de acción de protección en contra del Registro de la Propiedad del cantón Balao, provincia de Guayas. A su juicio, el hecho de que el Registro de la Propiedad del cantón Balao se haya negado a inscribir la propiedad de un predio ubicado en el sector San Carlos a favor del Estado, y la consecuente tenencia a favor de la Asociación,¹ vulneraba sus derechos constitucionales a la propiedad y a la seguridad

¹ En su demanda, la Asociación argumentó que iniciaron un proceso administrativo de presentación de títulos ante la Autoridad Agraria Nacional del Ministerio de Agricultura y Ganadería (“**MAG**”), con el fin de que se revierta el predio referido. En tal virtud, mediante Resolución 001-2017-T, se declaró como “patrimonio del Estado y Baldío” a dicho predio, designando como tenedor a la Asociación. Al procurar inscribir esta resolución en el Registro de la Propiedad del cantón Balao, el registrador se negó por existir —preliminarmente— una discusión sobre la verdadera titularidad del predio. Al respecto, se estableció que al declarar al predio como baldío, propiedad del Estado —y de tenencia de la Asociación— se habrían superpuesto títulos de propiedad previamente existentes respecto del predio materia de análisis. En su demanda, la Asociación argumentó que la negativa del Registro de la Propiedad se dio en un “uso abusivo del derecho y arrogándose competencias y deberes, que no se encuentran previstos en la Ley de Registro, para el señor Registrador de la Propiedad del Cantón Balao. Pues si el acto administrativo dictado por el MAG [...] carece de legalidad al existir propietarios del lote de terreno [...] según lo manifestado por el Registrador de la Propiedad del Cantón Balao, debería ser impugnado por las partes ‘perjudicadas’ bajo la nulidad del acto administrativo, ante los señores jueces de lo

jurídica. La causa se signó con el número 09267-2020-00464, y su sustanciación correspondió a la jueza de la Unidad Judicial Multicompetente Penal del cantón Naranjal, provincia de Guayas (“**Unidad Judicial**”).

2. La audiencia de la causa se llevó a cabo el 24 de septiembre de 2020, en la que el registrador de la propiedad del cantón Balao se allanó a las pretensiones de la demanda, pues los actos demandados fueron realizados por un registrador anterior. Con ello, mediante sentencia de 2 de octubre de 2020, la jueza de la Unidad Judicial resolvió aceptar el allanamiento de la entidad demandada, y aceptar la acción propuesta sin declarar vulnerado ningún derecho. Al respecto, estableció que:

[A]l aceptarse un allanamiento de la Registradora de la Propiedad Ab. María José Ruiz Zambrano, quien señala que lo peticionado en esta acción de protección lo va a realizar, porque ella considera que el acto por el cual fue demandada la anterior Registradora se enmarca en derecho, y esto lo hace con conocimiento de causa, pues esta es una de sus funciones [...] **por lo que no podría considerarse que aceptar el allanamiento sin un pronunciamiento de violación de derechos por parte de esta juzgadora implique o presuponga una afectación del debido proceso, o una violación a la norma**, ya que sería innecesario desde todo punto de vista realizar un análisis de la demanda, ya que si se determinase la existencia de una vulneración de derechos, y la pretensión es que se inscriba, al aprobarse el allanamiento se estaría cumpliendo con la misma y por ende se repararía el presunto derecho vulnerado con la inscripción; **y, si por el contrario se tratase de un tema de legalidad, tampoco habría necesidad de pronunciarse al respecto, ya que el fin es el de que se inscriba el título que fuera negada su inscripción por el anterior Registrador de la propiedad, siendo esta precisamente una de las competencias de la funcionaria, por lo que, es innecesario realizar un análisis a la demanda y las pretensiones, declarar un derecho o señalar una vía, si el objeto de la acción ya ha sido obtenida por la parte accionante [...]**

Por lo que es completamente innecesario realizar pronunciamiento alguno, pues la LOGJCC solamente prohíbe que se apruebe un allanamiento en el que se establezca que se están violando derechos constitucionales que implique afectación a derechos irrenunciables o acuerdos manifiestamente injustos, lo que en la especie no ha ocurrido [...] **por tanto deberá proceder a realizar la inscripción en el libro de Registros, del Registro de la propiedad del cantón Balao, la RESOLUCIÓN NO. - 539.**

[Énfasis añadido]

contencioso administrativo, por lo tanto no es competencia del Registrador de la Propiedad”. Aquello, según la Asociación, habría vulnerado su derecho a la seguridad jurídica.

Asimismo, la Asociación argumentó que la negativa no cumplía con el test de motivación, lo que vulneraba el debido proceso en la garantía de la motivación. Además, señaló que mediante “la Negativa 0005, emitida por el señor Registrador de la Propiedad [...] se ha vulnerado el derecho a la propiedad de los accionantes, en la dimensión [sic], de que los accionantes presentaron el respetivo [sic] trámite legal, el mismo que fue resuelto, por la autoridad competente [...] pero el señor Registrador del Cantón Balao de forma ARBITRARIA, vulnera el derecho a la propiedad”.

3. El 7 de octubre de 2020, Xavier Eduardo Aguirre Molina —en su calidad de tercero perjudicado— compareció al proceso con el fin de interponer recurso de apelación en contra de la sentencia de 2 de octubre de 2020. En auto de 13 de octubre de 2020, la jueza de la Unidad Judicial negó el recurso de apelación, al considerar que el recurrente no fue parte procesal.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 4 de noviembre de 2020, Xavier Eduardo Aguirre Molina (“**accionante**”) presentó la demanda de acción extraordinaria de protección *in examine*, en contra de la sentencia de 2 de octubre de 2020 (“**decisión impugnada**”).
5. En auto de 22 de enero de 2021, el Tribunal de Admisión conformado por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo y Enrique Herrería Bonnet, y el entonces juez Hernán Salgado Pesantes admitió la demanda *in examine*, y dispuso que la jueza de la Unidad Judicial emita un informe de descargo respecto de la acción incoada en contra de su decisión. Este informe fue presentado el 18 de febrero de 2021.
6. El 26 de marzo de 2021, Alejandro Seferino Zuma Prieto, en representación de la Asociación, presentó un escrito pronunciándose sobre los hechos del caso.
7. En auto de 4 de diciembre de 2024, el juez ponente avocó conocimiento de la causa *in examine*, y convocó a audiencia a los sujetos procesales.
8. El día 16 de diciembre de 2024, se llevó a cabo la audiencia pública telemática de la causa.²

2. Competencia

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

² A la audiencia comparecieron: (i) la Asociación; (ii) el accionante; (iii) el abogado de la actual registradora de la propiedad, sin la comparecencia de esta última; y, (iv) la jueza de la Unidad Judicial.

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

10. En su demanda, el accionante alega que la decisión impugnada vulneró sus derechos al **debido proceso** en las garantías de la **defensa**³ y de la **motivación**,⁴ y a la **propiedad**.⁵
11. Respecto del derecho a la **defensa**, el accionante manifiesta que el hecho de que en el proceso de origen no se haya notificado al resto de propietarios del predio en disputa — entre ellos, él— habría vulnerado el derecho referido. Al respecto, argumenta que —al no ser notificado— no pudo presentar los argumentos para rebatir las pretensiones de la Asociación, por lo que nunca fueron escuchadas sus posturas, o las del resto de propietarios.
12. Por su parte, respecto de la **motivación**, el accionante menciona que en la decisión impugnada se habría conculcado dicho derecho puesto que “[a]l aprobar el allanamiento en el auto resolutorio dictado no se cumple con lo establecido en el Art. 15, numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccional [sic] y Control Constitucional, porque en el mismo se aprueba el allanamiento pero **no se declara la vulneración de derechos de los accionantes**” (énfasis añadido).
13. Asimismo, estima que su derecho a la **seguridad jurídica** fue vulnerado por cuanto (i) se aceptó el allanamiento de la acción sin tomar en consideración que en el predio existen varios propietarios con justo título; y (ii) no se admitió a trámite su recurso de apelación pese a haber comparecido conforme lo prescrito en el artículo 12 (2) de la LOGJCC.
14. Finalmente, respecto del derecho a la **propiedad**, el accionante manifiesta que el hecho de que la jueza de la Unidad Judicial haya aceptado el allanamiento sin prever que en el

³ CRE, Artículo 76 (7) (a). - En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.

⁴ CRE, Artículo 76 (7) (l). - En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

⁵ CRE, Artículo 321. - El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental.

proceso administrativo de origen se habría declarado el predio como propiedad del Estado y baldío pese a que este bien contaba con propietarios vulnera el derecho señalado.

15. En audiencia, el accionante manifestó que, al existir un conflicto sobre la propiedad y tenencia del predio en disputa, “sería totalmente improcedente que un juez constitucional busque declarar [...] algo que tenga que ver con el derecho a la propiedad”. Así, establece que puesto que la acción de origen busca la declaración de un derecho, “se estaría desnaturalizando por completo la acción [de protección] que fue creada para declarar la vulneración de derechos constitucionales”. Por ende, arguye que la acción sería improcedente según lo establecido en el artículo 42 (5) de la LOGJCC, por buscarse —en la acción de origen— la declaración de un derecho.

3.2. De la parte accionada

3.2.1. Jueza de la Unidad Judicial

16. En su informe de descargo, la jueza de la Unidad Judicial realizó un recuento de los antecedentes del proceso y argumentó que el allanamiento es un método válido para la resolución de conflictos según lo establecido en el artículo 15 de la LOGJCC. En tal virtud, estableció que se cumplió con lo establecido en este artículo por cuanto —a su criterio— no se afectaron derechos fundamentales como consecuencia del allanamiento.
17. Asimismo, señaló que no era necesario declarar explícitamente la vulneración de derechos constitucionales porque la solución ofrecida por el allanamiento satisfacía las pretensiones de las partes involucradas. También subrayó que su resolución cumple con los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensión, ya que garantizó que no se afectó ningún derecho y asegura una solución efectiva al conflicto conforme a las disposiciones legales y constitucionales. Estos argumentos fueron replicados en la audiencia de 16 de diciembre de 2024.

3.2.2. Registro de la Propiedad del cantón Balao

18. Pese a que el Registro de la Propiedad del cantón Balao fue notificado con la convocatoria a audiencia de 16 de diciembre de 2024, a esta diligencia compareció únicamente el abogado de la registradora en funciones, que alegó desconocer la posición de ésta respecto de la causa, al no haberse comunicado con ella respecto de la causa.

3.2.3. Asociación de Productores Agropecuarios Santa Rita Independiente

19. En audiencia de 16 de diciembre de 2024, la abogada Ximena Ron —en representación de la Asociación— argumentó que mediante la acción de protección incoada únicamente se buscó la inscripción de la Resolución 001-2017-T emitida por el MAG, sin buscar la declaratoria del derecho de propiedad. A su juicio, las inconformidades con la propiedad del predio debían ser ventiladas en sede ordinaria y no mediante la acción extraordinaria de protección *in examine*, por lo que solicitó que se desestime.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

20. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.⁶ De acuerdo con la ley, la acción extraordinaria de protección puede ser presentada por cualquier persona que fuera parte o *haya debido ser parte* en un proceso.⁷ Al respecto, la Corte ha establecido que:

[S]i una persona no fue tratada como parte en el proceso de origen, esto no necesariamente impide plantear una acción extraordinaria de protección, ya que podría ocurrir que debió ser parte en aquel proceso [...] Para que el accionante se considere legitimado en la causa, sin embargo, no basta con su simple afirmación de que sus derechos fundamentales fueron vulnerados por no haber sido considerado como parte, sino que debe otorgar razones a favor de dicha afirmación.⁸

21. En el caso que nos ocupa, el accionante no fue parte del proceso, pero compareció a éste y ha argumentado que las decisiones tomadas en él afectaron sus derechos constitucionales. Al respecto, alega que al no haber notificado a los propietarios del predio —entre los que se incluye— no le permitieron rebatir lo establecido en el proceso de origen, lo que conllevó su vulneración a los derechos a la defensa, seguridad jurídica y propiedad. Por lo anterior, esta Magistratura considera que el accionante ha justificado que debió ser parte del proceso de origen, y, en consecuencia, corresponde analizar el fondo de la acción planteada.

⁶ CRE, artículos 94 y 437; LOGJCC, artículo 58.

⁷ LOGJCC, “artículo 59.- legitimación activa. - La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial”.

⁸ CCE, Sentencia 838-16-EP/21, 9 de junio de 2021, párr. 20.2.

22. Los problemas jurídicos en el marco de una acción de protección deben plantearse, como regla general, a partir de los cargos formulados por el accionante en su demanda. Al respecto, se evidencia que los cargos esgrimidos por el accionante respecto de la propiedad aluden a cuestiones suscitadas en el proceso administrativo ante el MAG, y no formula argumentos completos respecto de la presunta vulneración de la jueza de la Unidad Judicial. Asimismo, el cargo atinente a la vulneración de la seguridad jurídica del accionante por haber negado su recurso de apelación interpuesto en el proceso carece de justificación jurídica. Por ello, no se formularán problemas jurídicos al respecto, pese a haber realizado un esfuerzo razonable.
23. Pese a lo anterior, el accionante proporciona argumentos claros y completos respecto de cómo la actuación de la jueza de la Unidad Judicial habría vulnerado su derecho a la defensa. Por ende, se planteará el siguiente problema jurídico: ¿vulneró, la decisión impugnada, el derecho a la defensa del accionante al no haberlo notificado para que participe en el proceso judicial?
24. Asimismo, se verifica que los argumentos del accionante son claros y completos, respecto a que la jueza de la Unidad Judicial habría vulnerado la garantía de la motivación al no haber declarado la vulneración de derechos constitucionales, pese a haber aceptado la demanda. Por ello, en esta sentencia se responderá el siguiente problema jurídico: ¿vulneró, la decisión impugnada, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del accionante al no haber analizado la vulneración de derechos constitucionales?
25. El accionante también establece que —al haberse aceptado el allanamiento del Registro de la Propiedad del cantón Balao sin realizar un análisis de la vulneración de derechos constitucionales— se habría vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes. Esta Magistratura observa que este cargo es claro y completo, por lo que en esta sentencia se responderá si: ¿vulneró, la decisión impugnada, el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes al haber aceptado el allanamiento sin haber analizado la vulneración de derechos constitucionales?
26. Ahora bien, en la audiencia llevada a cabo el 16 de diciembre de 2024, el accionante arguyó que la garantía jurisdiccional de la causa de origen habría sido desnaturalizada, y

debería ser declarada como improcedente.⁹ Por ello, esta Corte estima necesario —en primer lugar— determinar si la acción de protección presentada ante la jueza de la Unidad Judicial por parte de la Asociación desnaturalizó el objeto de la acción de protección, al responder el siguiente problema jurídico: ¿la decisión impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque, ordenar la inscripción de la Resolución 001-2017-T del MAG habría desnaturalizado la acción de protección?

27. Puesto que la decisión respecto de la vulneración a la seguridad jurídica por la presunta desnaturalización de la garantía jurisdiccional incide en la resolución del resto de los problemas jurídicos formulados, en primer lugar se resolverá este problema jurídico, y —de encontrar dicha vulneración— no se realizará análisis alguno respecto del resto de problemas jurídicos, pues la desnaturalización de la acción implicaría su improcedencia, por lo que no tendría *técnicamente* la potencialidad de vulnerar el resto de derechos constitucionales alegados. Esto último dado que la reparación adecuada en dicho caso consistiría en dejar las decisiones de origen sin efecto.¹⁰

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿La decisión impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque, al ordenar la inscripción de la Resolución 001-2017-T del MAG, habría desnaturalizado la acción de protección?

28. Conforme establece el artículo 82 de la Constitución, el 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”. En concordancia con lo anterior, esta Magistratura ha determinado que el propósito de la seguridad jurídica consiste en “brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad

⁹ Es fundamental señalar que, en la realización de la audiencia, se garantizó a los demás sujetos procesales el debido proceso y las garantías de defensa y contradicción respecto del argumento planteado por el accionante. De hecho, conforme consta del párrafo 19 *supra*, la Asociación dio respuesta a dicho cargo.

¹⁰ CCE, Sentencia 1596-20-EP/24, de 18 de julio de 2024, párr. 29, “en tal virtud, se analizará si es que se ha incurrido en una violación a la seguridad jurídica, al haber ordenado la inscripción en el Registro de la Propiedad del predio in examine, declarando derechos de propiedad y por lo mismo desnaturalizando la acción de protección. Si esta Magistratura encuentra vulneración al derecho a la seguridad jurídica por la desnaturalización de esta garantía jurisdiccional, no realizará un análisis sobre la violación del resto de derechos, pues aquella desnaturalización implicaría que la demanda de acción de protección era improcedente, y —por ende— no tenía la potencialidad de vulnerar dicho derecho. En tal virtud, se resolverá si: ‘¿las sentencias impugnadas vulneraron el derecho a la seguridad jurídica al haberse desnaturalizado la acción de protección?’”.

competente para evitar la arbitrariedad”.¹¹ Ahondando en lo anterior, este Organismo ha establecido que:

El individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar 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.¹²

- 29.** En el caso *in examine*, el accionante sostiene que habría existido una vulneración a la seguridad jurídica por cuanto la jueza de la Unidad Judicial desnaturalizó el objeto de la acción de protección al pretender resolver cuestiones relativas a la tenencia y propiedad del predio en disputa mediante una garantía jurisdiccional.
- 30.** El artículo 42 (4) de la LOGJCC establece que la acción de protección es improcedente “[c]uando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”. Al respecto, esta Corte ha indicado que la acción de protección y el resto de garantías jurisdiccionales no deben desnaturalizarse a través del conocimiento de cuestiones cuya resolución corresponde a los mecanismos jurisdiccionales ordinarios. Así, ha establecido 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”.¹³
- 31.** De la misma manera, esta Magistratura ha señalado que “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”.¹⁴ De ahí que los jueces deban actuar en el ámbito de sus competencias y en apego a la seguridad jurídica. Por ello —al conocer una acción de protección— los jueces deben efectuar un análisis de los hechos del caso para determinar si han ocurrido vulneraciones de derechos constitucionales.

¹¹ CCE, Sentencia 5-19-CN/19, 18 de diciembre de 2019, párr. 21; y, Sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 69.

¹² CCE, Sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20; y, Sentencia 852-20-EP/24, 16 de febrero de 2024, párr. 20.

¹³ CCE, Sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 46.

¹⁴ CCE, Sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019; Sentencia 698-15-EP/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 24.

32. En el caso que nos ocupa, la pretensión de la Asociación fue —en lo medular— que se ordene al Registro de la Propiedad del cantón Balao la inscripción de la Resolución 001-2017-T emitida por el MAG, ante la negativa del Registro de la Propiedad de hacerlo. Es fundamental considerar que la negativa de dicha entidad se dio al existir una discusión preliminar respecto de la verdadera titularidad de este bien. Según el Registro de la Propiedad, al existir una superposición de títulos de propiedad de terceros que no fueron parte del trámite ante el MAG ni de la acción de protección y el Estado, procedía la negativa de esta inscripción.
33. Así, ante el Registro de la Propiedad se habría solicitado la inscripción de una resolución que entraba en conflicto con títulos de propiedad ya inscritos o por inscribirse en los registros de dicho organismo. *Ergo*, existía una controversia sobre la titularidad *real* del predio en disputa. De tal manera, al haber presentado una acción de protección en contra de la negativa de inscripción de la Resolución del MAG, realmente se estaba poniendo a consideración de la jueza de la Unidad Judicial un problema primigenio implícito: la determinación de la titularidad del predio en conflicto.
34. De ahí que la acción puesta a conocimiento de la jueza de la Unidad Judicial requería del análisis de, al menos, dos cuestiones: (i) aquella respecto de quién o quiénes ostentaban el dominio —y, consecuentemente, la tenencia— del bien en conflicto; y, con aquella dilucidación, (ii) la procedencia de la inscripción de la titularidad de dicho bien. Es respecto de la primera cuestión que esta Magistratura encuentra la desnaturalización en el presente caso.
35. La acción de protección, por sí sola, no se desnaturaliza cuando se utiliza para impugnar una negativa emitida por una entidad pública. Sin embargo, esta Corte considera que se desnaturaliza el objeto de esta garantía jurisdiccional si, al analizar lo que busca el accionante, se encuentra que —de manera implícita— se está solicitando que se determine la propiedad de un bien, lo cual no es el objetivo de la acción de protección. Así, como se mencionó anteriormente, la acción presentada por la Asociación llevaba implícitamente la dilucidación de si el bien *podía* ser declarado baldío, si *podía* ser declarado como propiedad del Estado, si *podía* ser declarado de tenencia de la Asociación y, finalmente, si con lo anterior, si *procedía* la inscripción de la resolución del MAG en el Registro de la Propiedad del cantón Balao.
36. Conforme ha establecido esta Magistratura, el análisis del derecho a la propiedad reviste de relevancia constitucional siempre que se “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”.¹⁵ Lo señalado indica que la controversia planteada por la Asociación sobre la propiedad del bien en cuestión debe resolverse a través de los procedimientos establecidos en las leyes ordinarias y no tiene relación con la dimensión constitucional del derecho a la propiedad. Por tanto, cualquier cuestión previa a la procedencia de la inscripción del bien no tiene relevancia constitucional y no corresponde ser tratada mediante una acción de protección, ya que esta no está diseñada para analizar derechos de propiedad en su dimensión de legalidad.

- 37.** De la misma manera, esta Magistratura verifica que la negativa de la inscripción de la resolución del MAG —al haberse opuesto a la inscripción del acto administrativo sin que, presuntamente, concurren las causales previstas en el artículo 11 de la Ley de Registro— incluso podía tramitarse en vía judicial, ante el juez de lo civil. Al respecto, la Resolución 350-2016 de la Corte Nacional de Justicia establece que: “en el caso materia de análisis, la pretensión del actor está destinada a dejar sin efecto la negativa de la inscripción de la escritura pública que emitió el Registrador de la Propiedad, por tanto, conforme a la resolución referida, no existiría concurrencia de los elementos que definan la materia administrativa, por lo que su conocimiento es de competencia de la justicia ordinaria”.¹⁶
- 38.** De ahí que se concluya que la jueza de la Unidad Judicial actuó fuera de sus competencias al otorgar algo ajeno al propósito de la acción de protección, utilizándola para fines que no corresponden con lo establecido en el diseño constitucional. Además, al comprobarse que las pretensiones de la Asociación pueden ser tratadas a través de mecanismos judiciales ordinarios, se confirma la vulneración del derecho a la seguridad jurídica del accionante, por la causal de improcedencia del artículo 42 (4) de la LOGJCC. Una vez establecida esta vulneración, y tal como se estableció en el párrafo 27 *supra*, no es necesario que esta Magistratura analice otros derechos que se alegan como presuntamente vulnerados.

¹⁵ CCE, Sentencia 1596-20-EP/24, 18 de julio de 2024, párr. 33. Ver, también, Sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 59, “[d]e 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 instrumental”.

¹⁶ Corte Nacional de Justicia, Resolución 350-2016 de 1 de junio de 2015, pág. 8.

6. Reparación

39. Conforme lo establecido en el artículo 86 (3) de la CRE, y los artículos 6 (1) y 18 de la LOGJCC, la declaración de la vulneración de derechos constitucionales genera la obligación de reparar integralmente el daño causado. Así, habiendo encontrado la vulneración a la seguridad jurídica, es fundamental que esta Corte determine las medidas de reparación idóneas en caso *in examine*.
40. Esta Magistratura ya ha establecido —en su sentencia 843-14-EP/20— que:

[G]eneralmente, frente a una vulneración de derechos fundamentales, procede, como medida efectiva de reparación, el reenvío de la causa para que otro juzgador competente emita una nueva decisión judicial; sin embargo, **cuando el ámbito decisorio del juez ordinario destinatario del reenvío se reduce sustancialmente hasta el punto de anularse, por cuanto la sentencia de la Corte determina en su totalidad cuál debe ser el contenido de la futura decisión del juez ordinario, el reenvío 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.**¹⁷

[Énfasis añadido]

41. En casos previos en los que esta Corte ha determinado la improcedencia de la acción de protección, se ha señalado que remitir el caso sería innecesario, ya que no existe otra decisión posible —es decir, distinta al archivo del caso— que sea coherente con el fallo de la Corte. Esto se debe a que la acción de protección es improcedente debido a la existencia de vías ordinarias idóneas para tramitar las pretensiones de la Asociación.
42. De ahí que, toda vez que en el caso *in examine* se ha verificado una vulneración a la seguridad jurídica al haberse conocido una acción de protección improcedente, está claro que el reenvío devendría en inútil, al establecerse que este tipo de conflictos no son susceptibles de ser impugnados en acción de protección. En tal virtud, esta Corte dispone, como medida de reparación, dejar sin efecto la totalidad del proceso 09267-2020-00464, lo que conlleva su archivo.
43. De la misma manera, al haberse dejado sin efecto las actuaciones en el proceso de origen, esta Corte considera fundamental remarcar que la situación del accionante y de todos los propietarios del predio deberán volver al momento anterior a la emisión de la decisión impugnada. Como consecuencia de la improcedencia de la acción, se deja sin efecto la

¹⁷ CCE, Sentencia 843-24-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 56.

subsecuente inscripción en el Registro de la Propiedad del cantón Balao de la Resolución 001-2017-T emitida por el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

44. Esta Magistratura advierte que haber aceptado la acción de origen, desnaturalizando el objeto de dicha garantía, podría acarrear consecuencias como las que se identifican en la siguiente sección de esta sentencia. Estas actuaciones de la jueza de la Unidad Judicial llaman la atención de esta Corte, pues afectan la eficacia de las garantías jurisdiccionales al contaminar el objeto de la acción de protección para ocuparla como una vía para cometer conductas arbitrarias por fuera de las competencias otorgadas a los juzgadores en materia de garantías jurisdiccionales.¹⁸
45. Por lo anterior, a continuación, se procederá a evaluar las actuaciones de la titular de la Unidad Judicial.

7. Declaratoria jurisdiccional previa

46. A juicio de esta Magistratura, las actuaciones de la jueza Silvia Rosa Ana Malo Toledo, titular de la Unidad Judicial Multicompetente Penal del cantón Naranjal, provincia de Guayas, podrían constituir infracciones gravísimas que acarreen el cometimiento de un error inexcusable o de una manifiesta negligencia. *Ergo*, esta Corte analizará su conducta a la luz de los principios constitucionales y legales que regulan el debido proceso, del artículo 109 (7) y del artículo 14 del Reglamento para la Regulación de la Declaratoria Jurisdiccional Previa en Casos de Dolo, Manifiesta Negligencia o Error Inexcusable dentro de la Jurisdicción Constitucional (“**Reglamento**”).¹⁹

7.1. Antecedentes procesales de la declaratoria jurisdiccional previa

47. El 16 de enero de 2025, con base en el artículo 12 del Reglamento,²⁰ el juez ponente requirió a la jueza Silvia Rosa Ana Malo Toledo un informe de descargo debidamente

¹⁸ Ver, por ejemplo, CCE, Sentencia 948-17-EP/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 86; Sentencia 3043-19-EP/24, 6 de junio de 2024, párr. 47.

¹⁹ Reglamento, Artículo 14.- “Resolución. - Al momento de dictar sentencia, resolución o auto de verificación, según corresponda, el órgano jurisdiccional competente se pronunciará de forma motivada respecto de la declaratoria jurisdiccional previa”.

²⁰ Reglamento, Artículo 12.- “Informe de descargo. - En todos los casos, el órgano jurisdiccional competente para declarar el dolo, la manifiesta negligencia o el error inexcusable, solicitará previamente al juez o jueza, fiscal o defensor público la remisión de un informe de descargo en el término de cinco días. El pedido de

motivado respecto de la posible existencia de error inexcusable o manifiesta negligencia por su actuación en el proceso 09267-2020-00464.

48. El 22 de enero de 2025, la jueza Silvia Rosa Ana Malo Toledo presentó su informe motivado.

7.2. Competencia para la declaratoria jurisdiccional previa

49. El Pleno de la Corte Constitucional tiene la facultad de emitir la declaratoria jurisdiccional previa de casos —sometidos a su control mediante acciones extraordinarias de protección, acciones por incumplimiento de sentencias o dictámenes constitucionales, o en procesos de selección y revisión—²¹ en los que autoridades judiciales hayan cometido acciones u omisiones graves en el marco de la resolución de una garantía jurisdiccional en última instancia, o en procesos en los que actúan como única instancia.
50. En el caso *in examine*, en principio, esta Corte carecería de competencia para declarar el error inexcusable de la jueza Silvia Rosa Ana Malo Toledo, al no ser la “autoridad judicial de última instancia” natural en el proceso de acción de protección. Esto dado que, en el proceso de origen, no se interpuso el recurso de apelación disponible que —de haberse interpuesto— hubiese convertido a la autoridad judicial de la Corte Provincial correspondiente, en la autoridad de última instancia.
51. Ahora bien, toda vez que en el proceso de origen la parte demandada se allanó a las pretensiones de la demanda, y la jueza no aceptó el recurso de apelación presentado por el accionante al no considerarlo parte procesal, la decisión de la jueza Silvia Rosa Ana Malo Toledo se constituye como una decisión de última instancia conforme lo prescrito en el artículo 109.2 del COFJ.²² De ahí que esta Magistratura considera que sí es competente para analizar su conducta en lo que se refiere a las decisiones adoptadas en el marco del proceso 09267-2020-00464.

informe y la posterior resolución sobre la calificación deberán estar enmarcados en los hechos y argumentos que componen la materia del litigio sobre la que verse la resolución del caso”.

²¹ COFJ, Artículo 109.2.- “[...] En procesos de garantías jurisdiccionales constitucionales, la declaratoria jurisdiccional deberá realizarla el tribunal del nivel inmediato superior que conoce el recurso de apelación y, en el caso de las autoridades judiciales de última instancia, la Corte Constitucional”.

Reglamento, Artículo 7.- “El Pleno de la Corte Constitucional será competente para la declaratoria jurisdiccional previa en los casos en que los actos u omisiones de las juezas, jueces, fiscales, defensores o defensoras públicas sean objeto de control por medio de las acciones extraordinarias de protección y de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, así como en los procesos de selección y revisión de sentencias y resoluciones de garantía jurisdiccional”.

²² Ver, por ejemplo, CCE, Sentencia 149-23-IS, 11 de julio de 2024, párr. 42.

7.3. Fundamentos del informe de descargo

52. En su informe, la jueza Silvia Rosa Ana Malo Toledo señaló a esta Corte que su actuación se limitó a aceptar la “conciliación” mediante la cual la registradora de la propiedad del cantón Balao se allanó a las pretensiones de la Asociación. A su juicio, al haber aceptado dicho allanamiento, no resolvió sobre la titularidad del bien en disputa, ni declaró vulneración de derechos. Así, a su criterio, fue la Resolución 001-2017 del MAG la que ordenó la inscripción en el Registro de la Propiedad, de su titularidad del bien y de la tenencia de la Asociación.
53. Asimismo, argumentó que en sus actuaciones no se configuró dolo, negligencia manifiesta ni error inexcusable, ya que su actuación se enmarcó en la normativa vigente. Además, señaló que el accionante de la acción extraordinaria de protección no participó en el proceso inicial, ni como parte ni como *amicus curiae*, lo que limitó el análisis de los hechos en la audiencia. Con ello, resaltó que la aceptación de la conciliación no afectó la decisión de la Registradora ni desnaturalizó la acción de protección, y citó la sentencia 948-17-EP/23 para sostener que en dicho caso no se consideraron actuaciones similares como dolo o error inexcusable.

7.4. Análisis sobre la existencia de error inexcusable

54. Al identificarse actuaciones que podrían constituir un error inexcusable por parte de la jueza Silvia Rosa Ana Malo Toledo al desnaturalizar la acción de protección del proceso de origen, se formula el siguiente problema jurídico: **¿constituye un error inexcusable las actuaciones de la jueza al haber desnaturalizado la acción de protección de origen?**
55. El error inexcusable se produce “cuando existe por parte de un juez, tribunal, fiscal o defensor una alteración de los hechos o una equivocación inaceptable e incontestable en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas específicas, en la sustanciación y resolución de un determinado proceso judicial”.²³ Un error judicial se vuelve inexcusable siempre que sea grave y dañino. El error es grave cuando es “obvio e irracional, y, por

²³ COFJ, Artículo 32.- “El error judicial se produce cuando existe por parte de un juez, tribunal, fiscal o defensor una alteración de los hechos o una equivocación inaceptable e incontestable en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas específicas, en la sustanciación y resolución de un determinado proceso judicial. Puede implicar, dadas ciertas condiciones, no solo la responsabilidad del funcionario judicial sino también del Estado. La responsabilidad será declarada por órgano judicial competente en sentencia o resolución debidamente motivada”.

tanto, indiscutible, hallándose fuera de las posibilidades lógicas y razonables de interpretación de las normas o de apreciación de los hechos de una causa”.²⁴ Por su parte, este es dañino cuando “perjudica significativamente a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros”.²⁵

56. Según lo prescrito en el artículo 109.3 del COFJ, para declarar la existencia de error inexcusable, el órgano jurisdiccional competente debe verificar los siguientes requisitos mínimos:

1. Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable sea de aquellos errores judiciales sobre los cuales no se puede ofrecer motivo o argumentación válida para disculparlo.
2. Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable no se trate de una controversia derivada de diferencias legítimas, e incluso polémicas, en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas.
3. Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable causa un daño efectivo y de gravedad al justiciable, a terceros o a la administración de justicia.²⁶

57. Con lo anterior, la jurisprudencia de esta Corte determinó que, para declarar error inexcusable, la autoridad competente debe verificar tres elementos:

- (1) un error judicial, es decir, una equivocación inaceptable e incontestable ya sea (1.1) en la aplicación de normas o (1.2) en la apreciación de los hechos por parte del órgano jurisdiccional;
- (2) la gravedad del error judicial, en la medida en que (2.1) no es posible ofrecer motivo o argumentación válida para sostenerlo y (2.2) por esa razón, no se trata de una diferencia legítima en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas; y,
- (3) el daño grave o significativo causado por el error judicial, ya sea (3.1) a la administración de justicia, (3.2) a los justiciables o (3.3) a terceros.²⁷

58. Por ende, para determinar si la conducta en análisis se configura como un error inexcusable, corresponde analizar si se verifican los elementos antes mencionados, para su declaratoria.

²⁴ COFJ, Artículo 109.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ COFJ, Artículo 109.3.

²⁷ CCE, Sentencia 410-22-EP/23, 1 de febrero de 2023, párr. 83.

7.4.1. ¿Existió error judicial?

59. Como se mencionó anteriormente, un error judicial es una equivocación inaceptable e incontestable en la aplicación de normas o en la apreciación de hechos por parte de un órgano jurisdiccional.
60. En la sección 5.1. de esta sentencia se estableció que, en el proceso de origen, aceptar la acción propuesta por la Asociación conllevaba la dilucidación de una discusión preliminar respecto de la verdadera titularidad del predio en disputa. También se observó que la jueza, al disponer la inscripción de la resolución del MAG habría obviado que aquello requería un análisis previo respecto de la procedencia de declarar a dicho predio como baldío, como propiedad del Estado, de tenencia de la Asociación, y, finalmente, respecto de la procedencia de dicha inscripción. Este análisis, como se estableció *supra*, escapa del objeto de la acción de protección, y requiere un análisis pormenorizado en el mecanismo judicial ordinario idóneo para tales efectos.
61. La jueza de la Unidad Judicial —lejos de identificar estas cuestiones subyacentes, y el conflicto que aquello conllevaba con el objeto de la garantía jurisdiccional puesta a su conocimiento— aceptó el allanamiento de la registradora de la propiedad. Además, la jueza ha reconocido, tanto en la sentencia impugnada (ver párrafo 2 *supra*), y en su informe de descargo (ver párrafo 52 *supra*), que realizó lo anterior sin siquiera analizar lo correspondiente a si existía una vulneración de derechos constitucionales de la Asociación por considerarlo “innecesario”. De lo observado por esta Magistratura, las acciones y omisiones de la jueza se agravan aún más cuando se considera que lo resuelto se dio en omisión de que existían personas con títulos de propiedad respecto del bien en disputa, que no habían tenido participación alguna en el proceso a su cargo.
62. Por lo anterior, se verifica que la jueza no aplicó lo establecido en los artículos 39 a 42 de la LOGJCC, principalmente al no haber declarado la improcedencia de la acción puesta a su conocimiento, por existir vías idóneas para conocer los hechos que se ventilaron en el proceso de origen. Esta Magistratura encuentra que las actuaciones y omisiones de la jueza constituyen una equivocación inaceptable e incontestable en la aplicación de normas que regulan las garantías jurisdiccionales, pues desnaturalizan diametralmente el objeto de la acción de protección puesta a su conocimiento al no haber declarado la improcedencia de ésta según lo establecido en la normativa correspondiente.

63. A juicio de esta Corte, estas actuaciones constituyen un yerro inaceptable e incontestable, pues la sola aquiescencia respecto de lo presentado por la Asociación, sin considerar lo respectivo a la procedencia de la acción, compromete la razón de ser de la acción de protección, que está concebida como un mecanismo jurisdiccional para garantizar y proteger derechos constitucionales. En consecuencia, este Organismo constata la existencia de un error judicial en la aplicación de normas por parte de la jueza de la Unidad Judicial, con lo cual se cumple con el elemento (1) en el supuesto (1.1) mencionado en el párrafo 57 *supra*.

7.4.2. El error judicial, ¿es de una gravedad tal que no es posible ofrecer argumentación válida para sostenerlo y no es producto de una diferencia legítima en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas?

64. La jueza de la Unidad Judicial, en su informe de descargo, pretendió justificar su accionar con el hecho de que únicamente habría aceptado un allanamiento expreso por parte de la entidad demandada, y que por aquello no se habría aceptado la acción de protección “por se dilucidó la validez del título”.

65. Para esta Magistratura, el error cometido fue grave, pues sus actuaciones no pueden considerarse una interpretación razonable de los artículos 39 y siguientes de la LOGJCC. No existe razón válida para considerar que aceptar una acción de protección en la que — implícitamente— se dilucida el dominio de un predio, y además hacerlo sin realizar análisis alguno respecto de la procedencia de la acción, es incompatible con el objeto de dicha garantía jurisdiccional.

66. Esta Corte no encuentra que este yerro se haya dado como producto de una diferencia legítima en la interpretación o aplicación de las disposiciones jurídicas que regulan a la acción de protección. De hecho, tanto no existe un cuestionamiento respecto de la interpretación de las normas aplicables, que la misma jueza ha reconocido que pronunciarse sobre la controversia era “innecesario”.

67. En definitiva, los errores cometidos por la jueza de la Unidad Judicial son de tal gravedad que no es posible ofrecer una argumentación válida para sostenerlos, y no es producto de una diferencia legítima en la interpretación o aplicación de las disposiciones jurídicas que regulan a la acción de protección. En consecuencia, se cumple con el elemento (2) identificado en el párrafo 57 *supra*.

7.4.3. El error judicial, ¿generó un daño significativo a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros?

68. En su informe de descargo, la jueza de la Unidad Judicial manifestó que “[n]o se puede hablar que la suscrita con la aceptación de la conciliación haya causado un daño, porque no ha sido por la resolución de aceptación de la conciliación que se ha inscrito, sino porque la Registradora de la propiedad decidió inscribir en el marco de sus competencias [...]”.
69. Contrario a lo establecido por la jueza de la Unidad Judicial, esta Magistratura estima que el error judicial en el que incurrió generó un daño grave y significativo tanto a la administración de justicia como a terceros.
70. El daño grave y significativo a la administración de justicia se verifica por la desnaturalización del objeto de la acción de protección puesta a su conocimiento. Este Organismo ya ha establecido que el daño significativo para la administración de justicia implica una “afectación trascendente a los fines que persigue la referida administración [...]”.²⁸ En el caso que nos ocupa, la actuación de la jueza de la Unidad Judicial implicó una afectación trascendente a los fines que persigue la administración de justicia constitucional, al aceptar una acción improcedente, que llevaba consigo la dilucidación de cuestiones atinentes a la titularidad del predio en disputa, y al —además— realizarlo sin análisis alguno respecto de la vulneración de derechos constitucionales.
71. Asimismo, respecto de los daños significativos a terceros, se evidencia que las actuaciones de la jueza de la Unidad Judicial conllevaban —como se estableció anteriormente— no solo la inscripción de una resolución en el registro de la propiedad, sino la declaratoria del bien como baldío, como propiedad del Estado, y de tenencia de la Asociación. Esto pese a la existencia de títulos de propiedad de terceros respecto de aquel bien; cuestión que nunca fue considerada por la jueza de la Unidad Judicial.
72. Por consiguiente, esta Magistratura verifica que el error judicial causó un daño significativo y grave a la administración de justicia y a terceros. Así, se verifica el cumplimiento del elemento (3) en los supuestos (3.1) y (3.2) mencionados en el párrafo 57, *supra*.

7.4.4. Conclusión

²⁸ CCE, Sentencia 1534-19-EP/22, 8 de diciembre de 2022, párr. 46; Sentencia 410-22-EP/23, 1 de febrero de 2023, párr. 97; y Sentencia 180-22-EP/24, 18 de abril de 2024, párr. 113.

73. Por lo expuesto anteriormente, las actuaciones de la jueza de la Unidad Judicial cumplen con los tres elementos previstos en el artículo 109.3 del COFJ para la configuración de error inexcusable. En consecuencia, la Corte Constitucional declara la existencia de error inexcusable por parte de la jueza Silvia Rosa Ana Malo Toledo dentro del proceso de acción de protección 09267-2020-00464.

8. Decisión

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

1. **Aceptar** la presente acción extraordinaria de protección.
2. **Declarar** que la sentencia de 2 de octubre de 2020 emitida por la Unidad Judicial Multicompetente Penal del cantón Naranjal, provincia del Guayas vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante.
3. **Disponer**, como **medidas de reparación integral**:
 - (i) Dejar sin efecto todas las actuaciones procesales dentro del juicio número 09267-2020-00464 (esto es, todas las providencias y diligencias efectuadas en el proceso, incluyendo las emitidas en fase de ejecución).
 - (ii) Dejar sin efecto la inscripción en el Registro de la Propiedad del cantón Balao de la Resolución 001-2017-T emitida por el Ministerio de Agricultura y Ganadería.
 - (iii) En consecuencia, se dispone el archivo del proceso.
 - (iv) Declarar que la presente sentencia constituye, en sí misma, una medida de reparación.
4. **Declarar** que la jueza Silvia Rosa Ana Malo Toledo, dentro del proceso de acción de protección 09267-2020-00464, incurrió en error inexcusable al haber desnaturalizado la garantía jurisdiccional puesta a su conocimiento.
5. **Notificar** esta decisión de declaratoria jurisdiccional previa al Consejo de la Judicatura para que dé inicio al procedimiento correspondiente, así como a la

Comisión de la Corte Nacional de Justicia de Complicación, Análisis y Unificación de las Calificaciones Jurisdiccionales de Infracciones, de conformidad con el artículo 15 del Reglamento.²⁹

6. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo (voto concurrente), Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente), en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 30 de enero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

²⁹ Reglamento, Artículo 15.- “Notificación de la declaración jurisdiccional previa. - En caso de declarar la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable, el órgano jurisdiccional competente dispondrá la notificación, junto con copias del expediente completo, al Consejo de la Judicatura para el inicio del sumario administrativo correspondiente conforme a los artículos 131 numeral 3, 124 y 125 del Código Orgánico de la Función Judicial”.

SENTENCIA 17-21-EP/25

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo mi voto concurrente a la sentencia 17-21-EP/25 aprobada por el Pleno del Organismo en sesión de 30 de enero de 2025. La sentencia declaró la desnaturalización de la acción de protección porque la jueza de instancia resolvió un conflicto acerca de la propiedad de un bien. Estoy de acuerdo con esta decisión así como con la declaratoria jurisdiccional previa realizada en la sentencia. Mi discrepancia radica en la argumentación de la sentencia, que realizó un análisis de procedencia de la acción de protección con base en el artículo 42 numeral 4 de la LOGJCC. En mi criterio, este análisis de procedencia corresponde a los jueces de instancia y desvirtúa las competencias de la Corte Constitucional en la acción extraordinaria de protección.
2. La reciente jurisprudencia de la Corte Constitucional refleja una preocupante tendencia: la acción extraordinaria de protección se está convirtiendo en un recurso ordinario porque la Corte analiza la procedencia de las garantías de origen a través de supuestas violaciones del derecho a la seguridad jurídica. En varios votos particulares he advertido que analizar la procedencia de las garantías de origen desnaturaliza el carácter extraordinario de la acción extraordinaria de protección e invade las atribuciones de las y los jueces de instancia.¹ El rol de una Corte Constitucional no es corregir todo error judicial, pues este Organismo no constituye una última instancia en todos los procesos jurisdiccionales del país.
3. En la sentencia 17-21-EP/25, la Corte actuó nuevamente como un tribunal de alzada al conocer una acción extraordinaria de protección. La sentencia cita el artículo 42 numeral 4 de la LOGJCC referente a la causal de improcedencia de la acción de protección cuando existe otra vía adecuada y eficaz y, luego, verifica si el conflicto de origen podía ser resuelto en otra vía. Si bien este análisis permite reforzar la declaratoria de desnaturalización en el caso específico, no era necesario ni procedente que la Corte realice el análisis que les corresponde a los jueces de instancia que conocen la acción de

¹ Véanse los votos particulares a las siguientes sentencias: 797-20-EP/24, 2539-18-EP/24, 1692-21-EP/24, 400-24-EP/24, 3012-22-EP/24 y 3372-22-EP/25.

protección. Me preocupa que esta sentencia siga abriendo la puerta para que la Corte verifique —en todos los casos— si la acción de protección era adecuada o no para resolver un determinado conflicto. En ese escenario, la Corte volvería a una práctica de años anteriores —particularmente 2008 hasta 2018— en los que el derecho a la seguridad jurídica se utilizaba como un comodín que le permitía corregir cualquier error judicial.

4. En mi opinión, la Corte debe corregir de forma urgente su reciente jurisprudencia y reafirmar el carácter extraordinario de la acción extraordinaria de protección. Como toda autoridad pública, la Corte debe respetar el alcance de sus competencias establecidas en la Constitución y la ley, que no le permiten revisar la corrección de toda decisión judicial. La competencia para resolver garantías jurisdiccionales en el fondo corresponde por regla general a las y los jueces de instancia y la Corte debe intervenir únicamente en aquellos casos en los que (i) se justifiquen los requisitos para el control de mérito o (ii) las autoridades judiciales actúen de forma arbitraria, desnaturalizando las garantías.²
5. Por lo expuesto, aunque estoy de acuerdo con la declaratoria de desnaturalización y error inexcusable, discrepo del análisis de la sentencia 17-21-EP/25 en la medida en que revisó la procedencia de la acción de protección con base en el artículo 42 numeral 4 de la LOGJCC.

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 17-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 11 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 15:55; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

² CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 83; sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55-56.

SENTENCIA 17-21-EP/25

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. En la sesión de Pleno de 30 de enero de 2025, la Corte aprobó la sentencia correspondiente a la causa 17-21-EP, en la cual se aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por Xavier Eduardo Aguirre Molina, en contra de la sentencia de 2 de octubre de 2020, dictada por la jueza de la Unidad Judicial Multicompetente Penal del cantón Naranjal, provincia de Guayas (“Unidad Judicial”). De conformidad con el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente presentamos el razonamiento de nuestro voto concurrente en los siguientes términos.

2. Análisis constitucional

2. En este voto sostendremos que, en el caso bajo análisis, se desnaturalizó la acción de protección, en tanto la jueza de la Unidad Judicial concedió la demanda en la cual la Asociación de Productores Agropecuarios Santa Rita Independiente (“Asociación”) exigía que el registrador de la Propiedad de Balao inscriba un predio a su favor.
3. Si bien estamos de acuerdo con la decisión adoptada por el Pleno de esta Magistratura, discrepamos con el análisis en cuanto en aquella se emplea indistintamente las categorías de desnaturalización y de improcedencia de la acción de protección. Por ello, en este voto explicaremos que la desnaturalización es distinta de la improcedencia y que es necesario distinguir estos escenarios.
4. Consideramos que la desnaturalización de una acción de protección se produce cuando una autoridad judicial concede una demanda apartándose y desvirtuando el fin establecido por la Constitución y la LOGJCC. En este escenario, la acción es tergiversada de tal manera que su pretensión rebasa los límites de la acción de protección y contradice el ordenamiento jurídico. Por este motivo, ante la desnaturalización de una garantía jurisdiccional, corresponde examinar la conducta judicial mediante una declaración

jurisdiccional previa que puede identificar un error inexcusable, dolo o manifiesta negligencia.

5. La desnaturalización de las garantías constituye un manifiesto abuso y un fraude a la confianza que la Constitución depositó en los juzgadores como vehículos para la garantía jurisdiccional de los derechos constitucionales. Esta actuación arbitraria genera una vulneración grave del derecho a la seguridad jurídica y un considerable daño a la administración de justicia constitucional.¹
6. En tanto que, la improcedencia remite a la constatación de las causales establecidas en el artículo 42 de la LOGJCC. Para ello, se requiere que la autoridad judicial analice los hechos del caso a fin de constatar una posible vulneración de derechos. En este escenario, no necesariamente conlleva la verificación de la actuación judicial con miras a una declaratoria jurisdiccional previa.
7. Distinguir estos aspectos resulta relevante en función de los efectos jurídicos que conlleva la identificación de uno u otro escenario. En el caso bajo análisis, la Asociación propuso la acción de protección como un mecanismo para lograr que el registrador de la Propiedad de Balao inscriba el predio ubicado en el sector San Carlos a favor del Estado y la tenencia a favor de la Asociación.
8. La jueza de la Unidad Judicial, al conceder la acción de protección, ordenó la inscripción de un predio a favor de la Asociación, lo cual desconoce la titularidad que terceros podían tener sobre dicho predio. Tal como se señala en la sentencia adoptada por el Pleno de este Organismo, el registrador de la Propiedad anteriormente había negado la inscripción de dicho predio, justamente en atención a que estaba cuestionada la titularidad del bien inmueble y, por tanto, habrían existido títulos de propiedad ya inscritos o por inscribirse en los registros de dicho organismo. En definitiva, la jueza de la Unidad Judicial se pronunció sobre la titularidad del bien inmueble, sin que dicha garantía constitucional jurisdiccional pueda ser utilizada para ello.
9. En consecuencia, la acción de protección fue empleada para dirimir sobre a quién pertenecía la propiedad de un inmueble y desconocer de este modo a los propietarios de aquel bien. Entonces, la decisión de la jueza de la Unidad Judicial desconoció los derechos de terceros sobre el inmueble y colocó a los justiciables en una situación de inseguridad jurídica.

¹ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 63.

10. El utilizar la acción de protección para alcanzar la propiedad de un inmueble es un fin totalmente ilegítimo y ajeno a la acción de protección, que terminó desnaturalizándola. En dicha línea, esta Corte Constitucional ha reconocido la prohibición constitucional y legal que existe de desnaturalizar las garantías jurisdiccionales mediante el uso de la justicia constitucional para resolver cuestiones de mera legalidad, como la determinación o resolución de disputas sobre la titularidad de bienes y declaración de derechos.²
11. En la sentencia aprobada por la mayoría del Pleno, se emplea de manera indistinta las calificaciones de desnaturalización y de improcedencia, razón por la cual, en este voto concurrente hemos estimado necesario precisar estas instituciones que resultan sustanciales para su consideración por parte de las autoridades judiciales durante la resolución de las garantías constitucionales jurisdiccionales que llegan a su conocimiento.
12. Con las precisiones expuestas, nos adherimos a la decisión de aceptar esta acción extraordinaria de protección, al haberse constatado la vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 17-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 12 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 10:20; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

² CCE, sentencia 948-17-EP/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 78. Esta prohibición ha sido previamente establecida en la sentencia 293-17-SEP-CC.

SENTENCIA 17-21-EP/25

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presento mi voto concurrente respecto de la decisión adoptada en la sentencia 17-21-EP/25, aprobada en la sesión de Pleno de 30 de enero de 2025.
2. En esta decisión, la Corte Constitucional aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por Xavier Eduardo Aguirre Molina en contra de la sentencia de la Unidad Judicial Multicompetente Penal del cantón Naranjal, provincia de Guayas (“**Unidad Judicial**”).
3. El caso se remite a una acción de protección planteada por Alejandro Seferino Zuma Prieto, en su calidad de presidente de la Asociación de Productores Agropecuarios Santa Rita Independiente (“**Asociación**”), en contra del Registro de la Propiedad del cantón Balao, provincia de Guayas. En dicha acción, la Asociación sostuvo que el Registro de la Propiedad habría vulnerado sus derechos a la propiedad y a la seguridad jurídica al haberse negado a inscribir la propiedad de un predio ubicado en el sector San Carlos a favor del Estado, y la consecuente tenencia a favor de la Asociación.
4. Si bien estoy de acuerdo con la decisión de mayoría de que existió una vulneración del derecho a la seguridad jurídica, no coincido con la declaratoria jurisdiccional previa que determina que la jueza Silvia Rosa Ana Malo Toledo incurrió en un error inexcusable al aceptar el allanamiento del Registro de la Propiedad.
5. Tal y como consta en el párrafo 42 de la decisión de mayoría, un error judicial se vuelve inexcusable siempre que sea grave y dañino. El error es grave cuando es “obvio e irracional, y, por tanto, indiscutible, hallándose fuera de las posibilidades lógicas y razonables de interpretación de las normas o de apreciación de los hechos de una causa”.¹
6. En el caso *in examine*, la registradora de la propiedad del cantón Balao se allanó a las pretensiones de la demanda. Así, mediante sentencia de 2 de octubre de 2020, la jueza de

¹ COFJ, Artículo 109.

la Unidad Judicial resolvió aceptar el allanamiento, de conformidad con el artículo 15 de la LOGJCC. Desde mi punto de vista, la actuación de la jueza no constituyó un error grave, dado que, una vez aceptado el allanamiento, correspondía dar paso a las pretensiones de la Asociación. En esta medida, observo que existió razonabilidad en la decisión de disponer el registro del título de propiedad tras el allanamiento de la entidad accionada y la verificación de que no existía una afectación a derechos irrenunciables o un acuerdo manifiestamente injusto.

7. En este sentido, aunque coincido con que la conducta judicial acarreó la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por la desnaturalización de la acción de protección; considero que, la actuación de la jueza gozó de razonabilidad, por lo cual, no incurrió en un error inexcusable. Al respecto, considero que la declaratoria jurisdiccional previa no es un efecto *sine quan non* de la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por la declaración de un derecho patrimonial. Por ejemplo, en las sentencias 948-17-EP/23 y 1596-20-EP/24 la Corte declaró la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por la desnaturalización de acciones de protección vinculadas al derecho de propiedad. En estos casos no se realizó declaratorias jurisdiccionales previas, lo cual, a mi criterio, respondía a las dificultades que rodeaban la inscripción de un título de propiedad en esos casos. Considero que la presente causa debió recibir un tratamiento más acorde a la realidad de las cuestiones jurídicas que lo caracterizaban.
8. Por todo lo mencionado, difiero con el voto de mayoría respecto de la declaratoria jurisdiccional previa que determina que la jueza Silvia Rosa Ana Malo Toledo incurrió en un error inexcusable al haber aceptado el allanamiento del Registro de la Propiedad a las pretensiones de la demanda.

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 17-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 13 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 15:24; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL