



Guayaquil, 20 de julio de 2016

**SENTENCIA N.º 227-16-SEP-CC**

**CASO N.º 1318-15-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de Admisibilidad**

Pedro Ottón Salazar Barzola y Luis Eduardo Escobar Chávez, en calidades de alcalde del cantón Daule y procurador síndico municipal (e), respectivamente, como representantes judiciales de dicho Gobierno Autónomo Descentralizado, presentan acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 12 de septiembre de 2014, por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 2013-0896.

El 26 de agosto de 2015, la Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que en relación a la presente acción no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Antonio Gagliardo Loor y Alfredo Ruiz Guzmán, mediante auto dictado el 17 de septiembre de 2015 a las 09:27, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1318-15-EP, en virtud de cumplir con los requisitos previstos en la Constitución de la República y Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del 11 de noviembre de 2015, correspondió la sustanciación de la causa al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire. Así, mediante memorando N.º 1523-CCE-SG-SUS-2015, el secretario general de la Corte Constitucional remitió la causa N.º 1318-15-EP al juez constitucional para su correspondiente sustanciación.

Mediante providencia dictada el 17 de marzo de 2016, el juez constitucional Patricio Pazmiño Freire, avocó conocimiento de la presente causa y en lo principal, dispuso que se notifique con el contenido de la demanda y providencia a los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, a fin de que en el término de cinco días presenten un informe debidamente motivado respecto a los hechos y argumentos expuestos en la demanda; a la Procuraduría General del Estado, así como también a la señora Elsie Verence Ronquillo Ronquillo, y a los accionantes en la casilla constitucional y correo electrónico señalado para el efecto.

Mediante resolución N.º 004-2016-CCE adoptada por el Pleno del Organismo el 8 de junio de 2016, se designó a la abogada Marien Segura Reascos como jueza constitucional, y se dispuso que todos los procesos que se encontraban en conocimiento del juez constitucional Patricio Pazmiño Freire, pasen a conocimiento de la jueza constitucional.

La Abogada Marien Segura Reascos, en calidad de jueza sustanciadora mediante providencia dictada el 28 de junio de 2016, avocó conocimiento de la presente causa y dispuso las notificaciones correspondientes.

### **Decisión judicial impugnada**

La decisión judicial que se impugna es la sentencia dictada el 12 de septiembre de 2014 a las 15:00, por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 2013-0896, que en lo principal, estableció:

#### **Juicio No. 2013-0869**

**CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE GUAYAS.- SALA ESPECIALIZADA DE LO LABORAL DE LA CORTE PROVINCIAL DEL GUAYAS.** Guayaquil, viernes 12 de septiembre del 2014, las 15h00. RELACIÓN: En esta fecha y ante los señores Jueces titulares de la Sala Especializada de lo Laboral, de la Corte Provincial del Justicia del Guayas: DRA. LAURA GONZÁLEZ AVENDAÑO DR. LUIS RIOFRÍO TERÁN Y DR. FRANCISCO MORALES GARCES, la infrascrita Secretaria de la Sala Ab. Dannys Mariela San que certifica, se hizo la relación de la presente causa.- Guayaquil, 12 de septiembre del 2014.- (...) La tutela del derecho a la propiedad comporta una obligación positiva asociada con el derecho a la propiedad del inmueble en el que ninguna actividad realizada por una tercera persona puede afectar dicho derecho, es decir, al inmueble perteneciente a otro, puesto que de producirse la afectación aquello comportará una vulneración al derecho a la propiedad privada sobre ese bien inmueble, en el caso subjudice, aún más cuando ese bien inmueble requiere la accionante para construir su vivienda, por tanto el acto administrativo de donación efectuado por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Daule a través de su principal





personero, sin haber justificado la calidad jurídica para hacerlo, conforme se dejó analizado en los considerandos precedentes, pues no obra del expediente autorización alguna por parte del accionante para que la entidad municipal accionada así proceda, por lo que perjudica derechos fundamentales de la actora hacia el futuro, pues la continuación y posterior terminación de los trabajos de construcción por parte de la Policía Nacional en el predio de propiedad de la accionante, evidentemente le impediría disponer de su bien inmueble a libertad y el derecho a su hábitat y vivienda (...) Por todos los antecedentes que se han señalado, esta Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, asumiendo el rol de Tribunal de Orden Constitucional, "ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN DE LAS LEYES DE LA REPÚBLICA", acepta el recurso de apelación interpuesto por la accionante, REVOCA el fallo venido en grado y DECLARA con lugar la Acción de Protección...

### **Antecedentes del caso concreto**

Elsie Verence Ronquillo Ronquillo por sus propios y personales derechos presentó acción de protección en contra del alcalde, procurador síndico y jefe de avalúos y catastros del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Ilustre Municipalidad del cantón Daule.

Esta acción correspondió ser conocida por el juez noveno de tránsito del Guayas, el cual mediante sentencia dictada el 28 de junio de 2013, resolvió: "... declara sin lugar la demanda de Acción de Protección propuesta por ELSIE VERENICE RONQUILLO RONQUILLO, en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Daule ...".

La señora Elsie Verence Ronquillo Ronquillo presentó recurso de apelación, el mismo que correspondió ser conocido y resuelto por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas, la cual mediante sentencia del 12 de septiembre de 2014, resolvió aceptar el recurso de apelación interpuesto por la accionante y revocar el fallo venido en grado, declarando con lugar la acción de protección.

En escrito presentado el 17 de septiembre de 2014, Pedro Salazar Barzola en calidad de alcalde del Cantón Daule y el abogado Oswaldo Castillo Herrera como representantes del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Ilustre Municipalidad del cantón Daule solicitaron aclaración y ampliación. La Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas mediante auto dictado el 9 de junio de 2015, resolvió negar la petición de aclaración y ampliación.

### **Argumentos planteados en la demanda**

Los accionantes en su demanda de acción extraordinaria de protección, señalan en lo principal, que:

La sentencia que impugnan vulnera el derecho constitucional a la propiedad, por cuanto es incontrastable que el terreno cuyo derecho a la propiedad invoca la actora, es el que en planos de aprobación de la lotización y en el de rediseño de la misma aparece como “juegos infantiles” y “Retén Policial”; que tales terrenos por estar destinados para estos efectos, constituyen áreas cedidas al municipio (ACM), y que de acuerdo con la normativa vigente en esa época, que recoge actualmente el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), conforme a las cuales, al ser aprobado el proyecto de lotización, las áreas públicas y comunales pasaron legalmente a ser de propiedad municipal, sin embargo la sentencia analiza lo contrario.

Agregan que las expresiones esgrimidas en la sentencia, permiten entender que la Sala en la decisión para la que no tiene competencia, decide desconocer el derecho a la propiedad que mantiene el Gobierno Autónomo Descentralizado Ilustre Municipalidad del Cantón Daule sobre el terreno, para reconocerlo en favor de la accionante. En otras palabras, sostienen que la Sala acepta la acción, pese a disponer la ley que el terreno por ser parte de un área pública, es de propiedad municipal y que la actora, aun cuando sea hija del lotizador, no le confiere derechos sobre las áreas comunales o públicas.

De igual forma determinan que la sentencia impugnada vulneró su derecho a la seguridad jurídica, por cuanto se inobserva que la propiedad de la municipalidad, está claramente definida en el artículo 79 de la Ley 104-PCL, por lo que establecen que la sentencia, al otorgar la propiedad del solar en la persona de la actora, función para lo cual no está facultada, violentó normas jurídicas que son previas, claras y públicas.

Por lo expuesto alegan que la sentencia de mayoría violó el derecho a la seguridad jurídica al actuar en funciones de dirimente de la propiedad, lo cual está prohibido por la ley de la materia, citando para ello el artículo 42 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Precisan que se vulneró el derecho al debido proceso, por cuanto el propósito de la acción de protección es el reconocimiento a favor de la accionante de la propiedad sobre el citado inmueble, lo que no corresponde en la vía





constitucional. Agregan que la acción de protección no procede cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos y cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho, tal como lo dispone el artículo 88 de la Constitución y artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Por lo que manifiestan que: “La sentencia de mayoría, al reconocer o declarar la propiedad del inmueble a favor de la actora recogió la pretensión de la actora de llevar a conocimiento de la justicia constitucional, un asunto de mera legalidad para lo que no es competente. El procedimiento que pueda obtener el reconocimiento de un derecho –que no lo tiene– se encuentra en la acción. Por lo que al escoger la vía constitucional, violó el derecho al debido proceso”.

### **Derechos constitucionales presuntamente vulnerados**

En base a los hechos citados, los accionantes identifican como presuntos derechos vulnerados a la propiedad, debido proceso y seguridad jurídica consagrados en los artículos 66 numeral 26, 76 y 82 de la Constitución de la República.

### **Pretensión**

La pretensión concreta de los accionantes respecto de la reparación de los derechos constitucionales vulnerados es la siguiente:

Sobre la base de los antecedentes expuestos, demandamos:

- 1.- Se declare la vulneración de los derechos contenidos artículos 66 numeral 26, y 321 de la Constitución de la República del Ecuador, que tratan el derecho a la propiedad; y, 76 y 82, ídem, que tratan del derecho al debido proceso y el derecho a la seguridad jurídica; y 42, numerales 3 y 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que prohíbe que a través de una acción constitucional se pretenda el conocimiento de un asunto de mera legalidad y el reconocimiento de un derecho.
- 2.- Se acepte la presente acción extraordinaria de protección, y en consecuencia se deje sin efecto lo resuelto por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (...).
- 3.- Que se declare vigente la Resolución que dictó el Juez del primer nivel.
- 4.- (...) se deje sin efecto la disposición de suspender los trabajos de relleno del solar identificado con el código catastral 04-165-0-0-1.

5.- Se confirme la propiedad municipal en el solar identificado con el código catastral 04-165-0-0-1, en aplicación de lo dispuesto en la Ley de Régimen Municipal vigente a la fecha de aprobación de la Lotización El Triunfo.

### **Audiencia pública**

Conforme la razón sentada por la abogada Cristina Caicedo, actuario del despacho de la jueza constitucional sustanciadora, el lunes 11 de julio de 2016 a las 15:00, se llevó a cabo la audiencia pública, contando con la intervención del doctor Gil Oswaldo Castillo Herrera en representación del Municipio de Daule de la Provincia del Guayas, como legitimado activo; abogada Celinda Vera Carreño en representación de la tercera interesada Elsie Ronquillo Ronquillo y, abogado Kleber Orlando Dávalos Silva en representación de la Procuraduría General del Estado; sin contar con la presencia de los legitimados pasivos pese a encontrarse debidamente notificados.

### **Contestación a la demanda**

#### **Legitimados pasivos**

Mediante providencia dictada el 28 de junio de 2016, la Abogada Marien Segura Reascos, en calidad de jueza sustanciadora avocó conocimiento de la presente causa y dispuso que la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro del término de cinco días presente un informe debidamente motivado respecto de los hechos y argumentos expuestos en la demanda, esta providencia fue notificada a las partes el 29 de junio de 2016, conforme consta en la razón sentada por la actuario ad-hoc del despacho, sin que se desprenda que los legitimados pasivos hayan dado cumplimiento a esta disposición.

#### **Terceros interesados**

**Doctor Jorge Badillo Coronado** en calidad de director nacional de Patrocinio subrogante, delegado del procurador general del Estado, comparece a foja 10 del expediente constitucional y sin emitir ningún pronunciamiento de fondo respecto de la acción planteada, señala casilla constitucional para notificaciones que le correspondan.

**Elsie Verence Ronquillo Ronquillo** por sus propios derechos, comparece a foja 33 del expediente constitucional y en lo principal, señala que:





El accionante de la garantía constitucional que se está tramitando ante la Corte Constitucional alega sin fundamentos una presunta violación de derechos en la sentencia resuelta por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas, no obstante determina que a diferencia de lo señalado por el accionante, la Sala en su *decisium* respeta el derecho que siempre ha tenido, y lo único que hace es garantizar su derecho a la propiedad que tiene por una transferencia de dominio por herencia.

Determina que la acción de protección se interpone cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, como fue el caso, en el cual el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Ilustre Municipalidad del Cantón Daule arbitrariamente, pretendió donar a la honorable institución un lote que no le pertenecía.

Manifiesta que cómo es posible que en una propiedad privada, la municipalidad pueda hacer una donación a la policía nacional, la cual ha presentado una escritura con fecha 2010, en la que supuestamente la declara área municipal, a partir de ese año en adelante según las resoluciones internas del municipio además, la policía presenta documentos de donación en el año 1991, cuando su padre todavía estaba vivo.

Precisa que la Municipalidad del Cantón Daule ha ejercido una mala administración, elaborando viviendas las cuales fueron vendidas, además realizaron planos con membrecías del municipio sin firma de responsabilidad civil y otorgaron títulos de propiedad a los supuestos dueños e invasores de esas viviendas atropellando sus derechos, pues existen las cartas de pago que están a nombre del señor Norberto de los Ángeles Ronquillo Rivas, y las que eran en realidad áreas verdes las hicieron vivienda, por lo que a su criterio no es posible que este solar que supuestamente se lo está donando a la Policía, cuando ya existe otro terreno de su propiedad, que fue donado por el municipio a la Policía Nacional del cantón Daule.

Por lo expuesto, solicita se archive la causa por improcedente.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre acciones extraordinarias de protección propuestas contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo previsto en el artículo 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con los artículos 3 numeral 8 literal c y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### Legitimación activa

Los accionantes se encuentran legitimados para presentar ésta acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con el requerimiento establecido en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador que dispone: “Los ciudadanos de forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos...”; y del contenido del artículo 439 ibidem, que dice: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”; en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

Como ya se lo ha señalado en reiterados pronunciamientos, la Corte Constitucional por medio de la acción extraordinaria de protección, se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso. En este orden, todos los ciudadanos, en forma individual o colectiva, podrán presentar una acción extraordinaria de protección en contra de decisiones judiciales, en las que se hayan vulnerado derechos reconocidos en la Constitución; mecanismo previsto para que la competencia asumida por los jueces esté subordinada a los mandatos del ordenamiento supremo y ante todo, respeten los derechos de las partes procesales.





### **Determinación del problema jurídico**

Los accionantes en su demanda de acción extraordinaria de protección, establecen que la sentencia que impugnan vulnera su derecho constitucional al debido proceso, a la seguridad jurídica y a la propiedad. Respecto de los dos primeros derechos, determinan que esta vulneración se da por cuanto la Sala conoció un asunto que no correspondía a la justicia constitucional, mientras que en cuanto a la propiedad, establecen que esta vulneración se genera por cuanto “la Sala, pese a disponer la ley que el terreno por ser parte de un área pública, es de propiedad Municipal y que la actora, aun cuando sea hija del lotizador, no le confiere derechos sobre las áreas comunales o públicas, dice que ha probado ese derecho, no hace otra cosa que otorgarle un derecho que no le asiste”.

En este sentido, la Corte Constitucional considerando que las argumentaciones de los accionantes respecto de la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y debido proceso, se sustentan en alegaciones constitucionales, mientras que la argumentación respecto del derecho a la propiedad se fundamenta a partir de temas de legalidad, considerando la naturaleza de la acción extraordinaria de protección, así como la función de ser el máximo órgano de interpretación constitucional, control y administración de justicia en esta materia, únicamente se pronunciará sobre las vulneraciones a derechos, más no respecto de temas de legalidad.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional plantea el siguiente problema jurídico a ser resuelto:

**La decisión judicial impugnada ¿vulneró los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes y a la seguridad jurídica establecidos en los artículos 76 numeral 1 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador ?**

Los accionantes en su demanda establecen que la sentencia impugnada vulneró sus derechos al debido proceso y seguridad jurídica, por cuanto a través de la acción de protección se pretendía la declaración de un derecho, y en este sentido la Sala actuó como dirimente de la propiedad, así precisan:

La sentencia de mayoría, al reconocer o declarar la propiedad del inmueble a favor de la actora recogió la pretensión de la actora de llevar a conocimiento de la justicia constitucional, un asunto de mera legalidad para lo que no es competente. El procedimiento para que pueda obtener el reconocimiento de un derecho —que no lo tiene— se encuentra en la acción. Por lo que al escoger la vía constitucional, violó el derecho al

debido proceso en desmedro de nuestro representado.

A pesar de que los accionantes no determinan que garantía del derecho al debido proceso se vulnera a través de la sentencia impugnada, sus argumentaciones se centran en cuestionar que en el caso concreto se sometió a debate constitucional un asunto de mera legalidad, por lo que la Corte Constitucional analizará estas argumentaciones a partir de la verificación de la observancia de la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, en consideración a su relación directa con el derecho a la seguridad jurídica.

Así, la seguridad jurídica se encuentra consagrada como un derecho en el artículo 82 de la Constitución que establece: “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”. De esta forma, la seguridad jurídica destaca el posicionamiento de la Constitución de la República como la Norma Suprema, además de que asegura la confiabilidad de las personas respecto de la aplicación normativa, puesto que establece la obligación de que todas las autoridades públicas sujeten sus actuaciones a la normativa jurídica previa, clara y pública.

Por su parte, el derecho constitucional al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, se encuentra reconocido en el artículo 76 numeral 1 de la norma constitucional que determina:

Art. 76. 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:

1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

Del análisis de las disposiciones constitucionales que regulan tanto el derecho a la seguridad jurídica, así como el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, se evidencia que tienen una relación directa, puesto que protegen la observancia y garantía de los derechos además de que determinan la aplicación y cumplimiento normativa como una garantía de la previsibilidad del derecho.

Sobre esta relación, la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 278/15-SEP-CC estableció:





En razón de lo señalado, la seguridad jurídica se encuentra relacionada directamente con otros derechos constitucionales, como es el caso del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, ya que este derecho garantiza que las normas que forman parte del ordenamiento jurídico sean efectivamente cumplidas y que los derechos de las partes sean garantizados<sup>1</sup>.

Por lo que, en el caso de las autoridades jurisdiccionales su papel es fundamental dentro del modelo constitucional vigente, puesto que les corresponde sustanciar los diferentes procesos establecidos en el ordenamiento jurídico con observancia a las disposiciones normativas.

La decisión judicial impugnada a través de esta acción extraordinaria de protección proviene de la resolución de una acción de protección, la cual se constituye en una garantía jurisdiccional creada a partir de la Constitución del 2008 cuya esencia es la efectiva protección de los derechos constitucionales. Esta garantía se encuentra consagrada en el artículo 88 de la Constitución de la República que determina:

La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

De esta forma, la acción de protección es una garantía amplia que protege todos los derechos que no se encuentren protegidos por otra garantía jurisdiccional, conforme lo establecido en el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que determina:

La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por las acciones hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena.

En consideración a la naturaleza de la acción de protección, los jueces constitucionales deben centrar su análisis en la verificación de la vulneración de derechos, de modo que la garantía cumpla el objetivo para el cual fue creada.

  
Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 278-15-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0398-15-EP.



La Corte Constitucional del Ecuador a través de su jurisprudencia ha determinado la obligación de efectuar este análisis por parte de las autoridades jurisdiccionales, tal es el caso de lo señalado por este Organismo en la sentencia N.º 034-16-SEP-CC en la que la Corte precisó:

Por consiguiente, conforme lo señalado por este Organismo en las sentencias Nros. 146-14-SEP-CC y 175-14-SEP-CC, la acción de protección es una garantía amplia en tanto tutela todos los derechos constitucionales que no se encuentren reconocidos por otra garantía jurisdiccional. En este escenario, los jueces constitucionales entendidos como los actores protagónicos en la protección de derechos en el conocimiento de una acción de protección, tienen la obligación de centrar su análisis en la verificación de la vulneración de derechos, y a partir de aquello, luego de una argumentación racional, determinar si el caso analizado corresponde ser conocido por la justicia constitucional o caso contrario, por la justicia ordinaria<sup>2</sup>.

En tal razón, conforme se desprende de la jurisprudencia citada, los jueces constitucionales una vez que mediante una argumentación racional determinen si en el caso concreto se vulneraron o no derechos constitucionales, deberán concluir si el tema debatido corresponde a un asunto de constitucionalidad, o caso contrario por sus particularidades se configura como un tema de legalidad.

La Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.º 016-13-SEP-CC estableció:

La acción de protección procede solo cuando se verifique una real vulneración de derechos constitucionales, con lo cual, le corresponde al juez verificar y argumentar si existe o no la vulneración de un derecho constitucional. Es a él a quien le corresponde analizar caso a caso, sobre la base de un ejercicio de profunda razonabilidad, los hechos y las pretensiones del actor para poder dilucidar si se trata de un caso de justicia constitucional o si por el contrario, por su naturaleza infraconstitucional su conocimiento le corresponde a la justicia ordinaria<sup>3</sup>.

Por consiguiente, una vez que la Corte Constitucional se ha referido al ámbito de análisis que constituye la acción de protección, procederá a analizar la sentencia impugnada a fin de determinar si la argumentación de los accionantes respecto de que a través de la justicia constitucional se resolvió un conflicto de titularidad de la propiedad y no un asunto de constitucionalidad se generó en la sentencia impugnada.

Así del análisis de la sentencia de mayoría se desprende que la Sala inicia por establecer su competencia para conocer la garantía jurisdiccional, además de que

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 034-16-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0103-13-EP.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1000-12-EP.



declara la validez procesal de la causa.

A continuación, la Sala se refiere a la legitimación activa y pasiva de la acción de protección, estableciendo que respecto de la primera, la accionante se encuentra legitimada para proponer la presente acción de protección; en igual sentido se refiere a la legitimación pasiva.

Ahora bien, en el numeral segundo, la Sala elabora un recuento de los fundamentos de hecho, determinando que:

La pretensión principal de la proponente de la acción consiste en solicitar que en sentencia se suspendan los trabajos de relleno de tierra que se está efectuando por parte de la Policía Nacional en la Mz. No. 165, solar No. 1, con un área de 1960 m<sup>2</sup>, de la Lotización El Triunfo, ubicada en la parroquia Santa Clara, avenida Los Daules, vía Perimetral, del Cantón Daule; predio que declara la accionante, es de su propiedad y de sus hermanos. Manifiesta la actora que su fallecido padre Noberto Ronquillo Rivas donó a la I. Municipalidad del Cantón Daule 2 lotes de terreno para la construcción de un Complejo Deportivo y la ampliación del Cementerio General de Daule (fs. 38-48 de la instancia), predios que a decir de la accionante, “a causa de la mala administración de la Municipalidad” se han utilizado para otros fines como la construcción de viviendas para posteriormente venderlas, elaborando planos con membresías del Municipio sin firma de responsabilidad civil y otorgando los títulos de propiedad a los supuestos dueños –e invasores– de esas viviendas existiendo constancia de cartas de pago. Que a causa de esta donación la Municipalidad se ha adjudicado ilegal e ilegítimamente el predio en referencia para posteriormente donarlo, de igual manera, ilegal e ilegítimamente la Policía Nacional. Manifiesta también que no se le ha entregado la Resolución en la que se autorizó la lotización de “El Triunfo”, tampoco el plano original respecto de los lotes de 10x25m<sup>2</sup>, y no de 6x25m<sup>2</sup> evidenciando de esta forma que la parte accionada oculta la modificación de las dos etapas de la referida lotización ...

Por su parte en el numeral tercero, la Sala resume las actuaciones del juzgado de primer nivel, dentro de lo cual en lo principal, se refiere a lo señalado por las partes en la audiencia pública.

Una vez que la Sala compila los principales antecedentes del caso, pasa a establecer lo que denomina como “argumentación jurídica que sustenta la resolución”. Así emite sus considerandos, estableciendo en el primero, la naturaleza de la acción de protección de conformidad con lo previsto en el artículo 88 de la Constitución de la República, normativa respecto de la cual concluye: “... de la que se colige que la acción de protección se presentará frente a la “Violación de un derecho constitucional por un acto u omisión de autoridad pública o de un particular e inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado”.

En el considerando segundo, la Sala se refiere a las constancias procesales, para lo cual establece que consta dentro del expediente la escritura de venta que hace el señor José Aparicio Ruiz Bonilla a favor de los cónyuges Ronquillo Rivas Norberto de los Ángeles y Rosa Amira Ronquillo de Ronquillo, del fundo denominado “El Triunfo”, así como también determina que consta en el expediente el acta de la sesión ordinaria del Concejo Municipal de Daule, en la cual se discutió la petición de los señores Ronquillo, referente a la solicitud de la aprobación de los planos para conseguir la autorización del Concejo Municipal sobre la lotización de los predios denominados “El Triunfo”.

De igual forma, aduce que existen otras constancias procesales referentes en lo principal a los planos de la lotización “El Triunfo”, así precisa:

A fs. 172 consta el oficio No. 114-ACM-13, de fecha 17 de abril del 2013, suscrito por la Arq. Diana Cedeño Castillo, Jefe del Departamento de Avalúos y Catastros del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Municipalidad del Cantón Daule, dirigido al Abg. Oswaldo Casillo Herrera, Procurador Síndico Municipal informando sobre terrenos de la lotización El Triunfo, oficio que en su parte principal se lee: “En atención a su oficio No. 223-DSM de fecha 02 de marzo de 2013, referente a los terrenos de la Lotización “El Triunfo” de esta ciudad, ante lo cual manifiesto lo siguiente de conformidad con los datos que reposan en los archivos de este Departamento: (...) Existen dos planos de la Lotización el Triunfo: El primero tiene sello que dice “Aprobado permiso de construcción”, con fecha 28 de enero de 1982, el que ha sido protocolizado en la Notaría Pública del Cantón Urbinajado (hoy Salitre) el 7 de febrero de 1984. Este Plano está constituido por 26 manzanas con áreas útiles destinadas para viviendas, identificadas con números, también existe un total de diez espacios físicos destinados para áreas comunes (A.C.M), en dicho plano el área que desea legalizar la Policía Judicial consta como A.C.M, se observa leyenda que dice “Juegos Infantiles”. El segundo plano no posee fecha de elaboración, no tiene sello de aprobación y está constituido por 19 manzanas destinadas para área útil y ocho espacios físicos destinados para área común (A.C.M), las manzanas están identificadas con letras. En este plano se observa que el lote que desea legalizar la Policía Judicial tiene una leyenda que dice “Donado a la Policía”. (...) Ficha predial del quinquenio 2000-2005, dicho lote se encuentra identificado bajo el código catastral No. 04-165-0-0-1, a nombre de la Municipalidad de Daule, solar de propiedad Municipal (...) Por lo expuesto en los párrafos anteriores se llega a la conclusión que el solar de código catastral No. 04-165-0-0-1, es de propiedad municipal, basado en que las formas de las manzanas tienen ambos planos en la segunda etapa guarda relación con la realidad existentes (lo resaltado y subrayado es de la Sala).

Respecto del análisis de las constancias procesales referentes a los planos de la lotización, la Sala determina que lo informado por la funcionaria municipal arquitecta Diana Cedeño Castillo en forma sorprendente afirma que llega a la conclusión de que el solar del código catastral N.º 04-165-0-0-1, es de propiedad municipal, pronunciamiento que a criterio de la Sala lo realiza en franca





contradicción al principio de unidad jurisdiccional que prohíbe a otras funciones del Estado, ajenos a la función judicial, administrar justicia, abrogándose funciones que no le competen. Es decir, la Sala determina inapropiada la actuación de la funcionaria municipal al establecer el derecho de propiedad a favor del Municipio del cantón Daule.

En este mismo sentido, a continuación la Sala resume las demás constancias procesales, como son los certificados del registrador de la propiedad y la escritura de donación efectuada por la Municipalidad de Daule a favor de la Comandancia General de la Policía Nacional, a partir de lo cual analiza la diferencia entre el lote materia de la acción de protección, con otro lote de terreno, señalando:

f) Obra de autos de fs. 226 a 237, la escritura de donación efectuada por la Municipalidad de Daule a favor de la Comandancia General de la Policía Nacional, de un lote de terreno de la Lotización el Triunfo con un área total de 11.850 m<sup>2</sup>; obsérvese entonces la gran diferencia que exista con el lote signado con el código catastral No. 04-165-0-0-1, materia de esta acción de protección, el mismo que tiene únicamente un área de MIL QUINIENTOS OCHENTA Y NUEVE M<sup>2</sup>, CON 25 cm<sup>2</sup> (informe pericial fs. 29 de la instancia), siendo evidente que el predio denominado como Área Común Municipal no correspondería al No. 04-165-0-0-1, donado por la demandada a la Policía Nacional, **por lo tanto en el caso sub iudice, pese a no haberse singularizado el inmueble sobre el cual recae la donación, es evidente que el Gobierno Autónomo Descentralizado de la M. I. Municipalidad del Cantón Daule ha dispuesto de un bien sobre el cual no ha probado conforme a derecho su propiedad, pues, dicha donación se constituye sobre un bien que no es el detallado de acuerdo a los linderos establecidos en el documento de donación (...) por lo que tampoco opera la normativa del Art. 479 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización invocada por la parte accionada** (lo subrayado y resaltado fuera del texto).

Además, la Sala determina que tampoco opera la Ley de Régimen Municipal vigente a la fecha de los acontecimientos ya que tampoco tendría efecto sobre el bien objeto de esta acción.

De esta forma, la Corte Constitucional evidencia que la Sala fundando su análisis en constancias procesales como escrituras públicas, planos, certificaciones del registrador de la propiedad entre otros, determina que el Municipio del cantón Daule no ha probado conforme a derecho su propiedad.

Al respecto, la Corte Constitucional debe precisar que conforme lo señalado en líneas anteriores los jueces constitucionales se encuentran en la obligación de verificar la vulneración de derechos constitucionales, a partir de lo cual deberán concluir si el tema debatido corresponde a un tema de constitucionalidad o de

legalidad, para lo cual deben analizar si los derechos alegados se encuentran dentro de su esfera constitucional, o si por el contrario su protección se otorga en el ámbito ordinario.

Sin embargo, en el caso concreto, la Sala encaminó su análisis a fin de verificar si la propiedad de la lotización correspondía a la municipalidad o no, sin observar que el derecho a la propiedad tiene una doble dimensión, y que los asuntos referentes a la determinación de la titularidad de propiedad corresponden al escenario legal, lo cual fue establecido por la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC, en la que estableció:

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, el derecho a la propiedad abarca una doble dimensión: la primera, referida a su reconocimiento como derecho constitucional, que implica una obligación por parte del Estado para promover su acceso y una limitación para que el mismo, no lo menoscabe ni vulnere, es decir, genera obligaciones de prestación y abstención; mientras que la segunda se refiere a la declaración de un derecho, en cuanto el derecho de propiedad se encuentra encaminado al reconocimiento de la titularidad de propietario de un bien o al goce de los derechos reales bajo las modalidades y formas determinadas en el Código Civil y Código de Procedimiento Civil.

Para ambos casos, el ordenamiento jurídico ha establecido diferentes escenarios jurisdiccionales. En el primer caso, al encontrarnos frente a materia de justicia constitucional, en tanto se trata de un derecho preexistente que responde a su derivación del derecho a la dignidad humana, el derecho puede ser justiciable mediante las garantías jurisdiccionales; en el segundo caso, al responder a materia relativa a la justicia ordinaria, ya que se encuentra encaminado a buscar la declaración de un derecho y su respectiva titularidad, el ordenamiento jurídico ha previsto diversas acciones ordinarias para su activación<sup>4</sup>.

En el presente caso, la Sala rebasó el ámbito de análisis de la acción de protección, y pasó a pronunciarse sobre temas cuyo conocimiento recae en la justicia ordinaria, además de que a partir de la determinación de si la propiedad fue probada o no, la Sala se sustentó en normativa infraconstitucional, respecto de la cual determinó si su aplicación era pertinente o no en el caso concreto.

Continuando con el análisis de la sentencia, se evidencia que la Sala en el considerando tercero, de forma contradictoria establece que en el caso concreto, la accionante no pretende que se reconozca su derecho de dominio del bien materia de la presente acción, pues ha probado su calidad de heredera.

Por lo que concluye, que los “hechos fácticos como la abundante documentación aportada por la accionante no han sido analizados correctamente por el Juzgador

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 146-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1773-11-EP.



A *quo* pues al dictar su sentencia vulnera el espíritu por el cual se reguló la acción de Protección...”. A partir de aquello, se refiere al derecho a la propiedad otorgándole un tratamiento idéntico como derecho constitucional y derecho legal, sin observar la doble dimensionalidad que este derecho tiene, ya que cita el contenido de los artículos 66 numeral 26 y 321 de la Constitución de la República, así como del artículo 599 del Código Civil, que establece que el dominio se llama también propiedad.

En el considerando cuarto se vuelve a referir a la naturaleza de la acción de protección, mientras que en el quinto, analiza el actual ordenamiento jurídico que impera en nuestro país a partir de la vigencia de la Constitución de 2008, determinando que en lo principal, la actuación del juez *a quo* no analizó las pretensiones de la accionante.

En el considerando sexto efectúa un recuento de la normativa que regula la acción de protección y la diferencia del proceso contencioso administrativo. No obstante, la Sala determina que la accionante de la acción de protección es una persona que forma parte de los grupos de atención prioritaria en su condición de adulta mayor.

Finalmente, la Sala establece su decisión llegando a la conclusión de que: “por tanto el acto administrativo de donación efectuado por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Daule, a través de su principal personero, sin haber justificado la calidad jurídica para hacerlo, conforme se dejó analizado en las constancias precedentes, pues no obra del expediente autorización alguna por parte de la accionante para que la entidad municipal accionada así proceda, por lo que perjudica derechos fundamentales de la actora hacia el futuro...”.

En función de este análisis, la Sala resuelve aceptar el recurso de apelación, revocar el fallo venido en grado, disponiendo la suspensión de los trabajos de construcción que se efectúan en el lote signado con el código catastral N.º 04-165-0-0-1- de la lotización “El Triunfo”.

Del análisis precedente, se desprende que la Sala centró su análisis en verificar a quien correspondía la propiedad del lote denominado “El Triunfo”, respecto del cual la actora de la acción de protección alegaba su propiedad, así como también la Municipalidad del cantón Daule, a partir de lo cual la Sala concluyó que el Municipio no había “probado su propiedad” en función de un análisis de la documentación constante en el proceso relacionada con la normativa infraconstitucional establecida en el Código Orgánico de Organización

Territorial, Autonomía y Descentralización, y la Ley de Régimen Municipal.

No obstante, conforme lo señalado por la Corte el derecho a la propiedad tiene una doble esfera dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, así cuando en el mismo se alegue el reconocimiento de la titularidad de propietario o de los derechos reales, su conocimiento recae en la justicia ordinaria, ya que de aceptar este análisis como parte del conocimiento de una acción de protección supondría una superposición de funciones de la justicia constitucional y la justicia ordinaria, desnaturalizando por tanto el objeto de la garantía jurisdiccional.

En función de lo señalado se desprende que la Sala, en lugar de centrar su estudio del caso en la verificación de los derechos alegados, hizo un análisis de las constancias procesales que probaban la propiedad o no de los accionados, a partir de lo cual adoptó su decisión en el caso concreto.

Aquello generó que se desnaturalice a la acción de protección, además de que inobservó lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 016-13-SEP-CC que determinó: “La acción de protección no constituye un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias, pues ello ocasionaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional estatal establecida por la Constitución”<sup>5</sup>.

Por lo expuesto, la decisión judicial impugnada al inobservar el objeto de la acción de protección previsto en el artículo 88 de la Constitución de la República, no garantizó el derecho constitucional a la seguridad jurídica cuyo fundamento es el respeto a la Constitución, además de vulnerar el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

### Consideraciones adicionales

En razón de las consideraciones esgrimidas, la Corte Constitucional en su papel de máximo órgano de interpretación constitucional, control y administración de justicia en esta materia, considerando que la decisión judicial impugnada proviene de la resolución de una acción de protección, la cual se constituye en una garantía jurisdiccional cuyo objetivo es la protección de derechos constitucionales, estima indispensable, considerando las particularidades que presenta el caso concreto y la dimensión objetiva de la acción extraordinaria de protección, en aplicación del principio de *iura novit curia* que conforme lo

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 1000-12-EP.



determinado en el artículo 4 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional consiste en: “La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional”, verificar si la sentencia dictada en primera instancia por el juez noveno de tránsito del Guayas el 28 de junio de 2013, garantizó los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, por lo que plantea el siguiente problema jurídico a ser resuelto:

**La sentencia dictada el 28 de junio de 2013, por el juez noveno de tránsito del Guayas, ¿vulneró los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes y a la seguridad jurídica previstos en los artículos 76 numeral 1 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador?**

Del análisis de la sentencia se desprende que esta inicia por referirse a los argumentos de la actora de la acción de protección, señalando:

Comparece de fojas 16 a 24 de los autos, la ciudadana RONQUILLO RONQUILLO ELSIE VERENICE, a interponer una demanda de Acción de Protección en contra de los señores: PEDRO SALAZAR BARZOLA, ABOGADO OSWALDO CASTILLO HERRERA y ARQUITECTA DIANA CEDEÑO CASTILLO, en sus calidades de Alcalde, Síndico y Jefa de Avalúos y Catastro del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Daule, para lo cual, en lo principal manifiesta lo siguiente: “que en varias ocasiones he solicitado al señor Alcalde del Gobierno Descentralizado Ilustre Municipalidad del Cantón Daule, Pedro Salazar Barzola, que nos otorgue Audiencia para tratar el tema sobre la lotización El Triunfo, pidiendo que se aclare sobre el plano real que existe con su respectiva resolución de la Lotización ...

De esta forma, el juez resume todos los argumentos en que se sustentó la acción de protección presentada por la señora Elsie Verenice Ronquillo, posteriormente el juez se refiere a la audiencia pública celebrada dentro del presente caso.

En el considerando primero, establece su competencia para conocer y resolver la acción de protección propuesta, mientras que en el considerando segundo declara la validez de la causa.

Por su parte, en el considerando tercero determina: “La pretensión fundamental de la accionante se basa específicamente en que se suspenda el relleno de tierra que con maquinaria se está realizando por parte de la Policía en el solar de su propiedad que se encuentra en la manzana 165 de la lotización El Triunfo, en el Cantón Daule, heredado de su señor padre...”. A continuación, en el

considerando cuarto, el juez se refiere a la acción de protección garantizada en el artículo 88 de la Constitución de la República, la cual señala: “tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial...”, lo cual lo relaciona con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Al respecto, el juez precisa: “por tanto, cuando los jueces ordinarios que avoquen conocimiento de una acción de protección, es su obligación verificar si la autoridad u organismo accionado expidió algún acto o incurrió en omisión violatoria de derechos constitucionales; pero, sobre todo, si la acción u omisión que se impute a la autoridad pública o privada cumple los supuestos y condiciones que prevé la misma norma constitucional”.

No obstante, en el considerando quinto, sin referirse a los derechos alegados como vulnerados, sostiene que en el caso concreto se verifica que lo reclamado por la accionante es contra un acto administrativo de autoridad pública competente, como lo es el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Daule, a través de sus representantes legales, por lo que a su criterio “el mismo que debe ser impugnado en la vía judicial respectiva, quienes ejercen competencia privativa en esta materia, existiendo, por lo tanto, otros mecanismos de defensa judicial para reclamar los supuestos derechos afectados”.

A partir de lo cual, el juez cita el contenido del artículo 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que determina que la acción de protección no procede cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, y determina que “la accionante no probó que otro mecanismo judicial sea inadecuado e ineficaz para reclamar sus supuestos derechos vulnerados”, por lo que concluye que es improcedente ejercer una acción constitucional en este caso. En virtud de esta fundamentación, resuelve declarar sin lugar la acción de protección planteada.

Del análisis de la sentencia impugnada, se desprende que la misma se limita a determinar que el tema planteado es un asunto de legalidad, sin verificar la vulneración de derechos constitucionales como correspondía, en su papel de juez constitucional, lo cual no solo atenta con lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución de la República, sino además que contradice la jurisprudencia dictada por la Corte Constitucional.





Adicionalmente, se observa que el juez determina que la accionante no probó que los demás mecanismos judiciales sean inadecuados, criterio que inobserva lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 041-13-SEP-CC, en la cual se estableció:

Ello nos lleva al sentido interpretativo de la disposición contenida en el artículo 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. De acuerdo con este artículo, 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". Este artículo solamente puede ser entendido a la luz de las reflexiones anteriores, ya que la vía contencioso-administrativa no es ni puede ser considerada como una vía adecuada para reparar violaciones a derechos constitucionales, así como la acción de protección no lo es para controlar la legalidad de los actos administrativos. Por lo tanto, la carga de demostración sobre la adecuación y eficacia de los procedimientos ordinarios no recae sobre el accionante, sino sobre el juzgador, al momento en que determina si la violación efectivamente se verificó o no en el caso puesto en su conocimiento<sup>6</sup>.

En tal sentido, correspondía al juez a través de su argumentación establecer las razones por las cuales las otras vías eran las adecuadas para conocer la pretensión de la accionante. Sin embargo, se desprende que el juez se limita a señalar que el tema planteado es un asunto de legalidad.

Por lo expuesto, la sentencia analizada vulnera el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes garantizados en los artículos 82 y 76 numeral 1 de la Constitución de la República.

En consecuencia, la Corte Constitucional evidencia que las sentencias dictadas dentro de la acción de protección N.º 2013-0896 han vulnerado los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, la de primera instancia por cuanto negó la acción de protección alegando únicamente que la pretensión podía ser impugnada a través de otra vía, y la de segunda instancia, debido a que se pronunció respecto de asuntos de legalidad, actuando como dirimente del derecho a la propiedad.

Por esta razón, considerando que la acción de protección es una garantía jurisdiccional cuyo objeto es la tutela directa y eficaz de los derechos constitucionales, contenido que no ha sido observado en el presente caso, por lo que al requerirse por parte de la accionante de la acción de protección la tutela de:

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 041-13-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0470-12-EP.

sus derechos, tutela que debe ser adecuada y eficaz, como no ha sucedido en el presente caso, este Organismo en función de sus atribuciones, y al erigirse como el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia<sup>7</sup>, resarcirá a las partes procesales pronunciándose sobre la pertinencia de la pretensión de la acción de protección para ser conocida por medio de la garantía constitucional incoada.

En efecto, la Corte se ha pronunciado señalando que:

Tomando en consideración que la Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, a través del conocimiento y resolución de la acción extraordinaria de protección le corresponde velar por los derechos constitucionales y la supremacía de la Constitución, no solo en su dimensión subjetiva, sino también en su dimensión objetiva<sup>8</sup>. En tal sentido, una vez que se ha resuelto respecto de la pretensión del accionante y se ha determinado que existe una vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, esta Corte, en virtud de los hechos del caso, para garantizar el uso adecuado de la garantía jurisdiccional de la acción de protección, la observancia de los precedentes jurisprudenciales emitidos por este Organismo, y para evitar una dilación innecesaria dentro de la tramitación del caso en examen, estima necesario pronunciarse también respecto de si existió una vulneración a los derechos constitucionales alegados por el accionante dentro del proceso [de instancia y apelación]<sup>9</sup>.

En tal sentido, corresponde a la Corte Constitucional examinar la pretensión inicial de la accionante de la acción de protección, con la finalidad de verificar si efectivamente la vulneración de derechos alegada por ella es tutelable a través de una acción de protección. Para ese propósito, la Corte resolverá el siguiente problema jurídico:

**¿La pretensión de la actora de la acción de protección, en relación al derecho constitucional a la propiedad que alegaba, era un asunto propio de conocimiento y tutela mediante una acción de protección?**

Del análisis del proceso de instancia, se desprende que de fojas 16 a la 24 consta la acción de protección presentada por Elsie Verence Ronquillo, dentro de la cual en lo principal, determina:

<sup>7</sup> Cfr. Artículos 429 y 436 numeral 1 de la Constitución de la República.

<sup>8</sup> La acción extraordinaria de protección tiene una doble dimensión dentro del constitucionalismo ecuatoriano: subjetiva y objetiva. La dimensión subjetiva ocurre respecto de la tutela de los derechos constitucionales alegados por el/la accionante y que son resueltos por la Corte Constitucional; mientras que la dimensión objetiva está asociada al establecimiento de precedentes jurisprudenciales e interpretación constitucional que es de obligatorio cumplimiento por parte de los operadores jurídicos.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 175-15-SEP-CC, caso N.º 1865-12-SEP-CC.



Las autoridades del Municipio del Cantón Daule siempre han tenido la costumbre de que todas las donaciones que mi padre en vida donó para el Cementerio General y el Colegio Juan Bautista Aguirre la utilizaron para otros fines, la Municipalidad del Cantón Daule ha tenido una mala administración, por lo que han hecho viviendas y la han vendido y han elaborado los plantos con membresías del Municipio sin firma de responsabilidad civil y les están otorgando los títulos de propiedad a los supuestos dueños e invasores de esas viviendas pero existen constancias de las cartas de pago pues están a nombre de mi padre el señor Norberto de los Ángeles Ronquillo Rivas, y las que eran en realidad aéreas verdes las hicieron viviendas ...

En este sentido, ante el juez noveno de tránsito del Guayas, el 27 de mayo de 2013, se llevó a cabo la audiencia pública, en la cual conforme consta a foja 123 del expediente constitucional la accionante a través de su abogado defensor estableció:

... hemos presentado esta acción de protección porque los terrenos que son de su propiedad la policía nacional ha comenzado a construir aparentemente un cuartel de policía, lo cual ha generado evidentemente para los herederos un acto de sorpresa y extrañeza, tal como lo prueba con los certificados del registro de la propiedad que le adjunto, en donde se detalla toda la historia de dominio del predio, de lo que antes se llamó la hacienda el triunfo y que el señor Norberto Ronquillo mientras vivía se preocupó de hacer una lotización denominada también el triunfo...

Por lo que alegó la vulneración del derecho a la propiedad, solicitando que: “pedimos que se disponga la paralización de cualquier obra que se esté haciendo con permiso Municipal, porque al final le otorgaron el permiso a la policía sobre esta área que no está delimitada ...”.

De esta forma, se desprende que la accionante alegó como principal derecho constitucional vulnerado, el derecho a la propiedad, el cual se encuentra consagrado en el artículo 321 de la Constitución de la República que determina: “El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas públicas, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental”, en este escenario el derecho a la propiedad es un derecho que se reconoce y garantiza a todas las personas, dentro de las formas que este protege.

En igual sentido el artículo 66 numeral 26 reconoce y garantiza “El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas”.

La Corte Constitucional en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1773-11-EP, se pronunció respecto de este derecho y su doble dimensionalidad dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, señalando:

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, el derecho a la propiedad abarca una doble dimensión: la primera, referida a su reconocimiento como derecho constitucional, que implica una obligación por parte del Estado para promover su acceso y una limitación para que el mismo, no lo menoscabe ni vulnere, es decir, genera obligaciones de prestación y abstención; mientras que la segunda se refiere a la declaración de un derecho, en cuanto el derecho de propiedad se encuentra encaminado al reconocimiento de la titularidad de propietario de un bien o al goce de los derechos reales bajo las modalidades y formas determinadas en el Código Civil y Código de Procedimiento Civil.

Para el primer caso, la Corte Constitucional determinó que ante su vulneración existen las vías constitucionales, en virtud de su relación con la dignidad humana; mientras que frente al segundo caso, es decir cuando se solicite el reconocimiento de la titularidad de propietario, existen las distintas acciones ordinarias.

La Corte Constitucional en el numeral 76 del precedente jurisprudencial, contenido en la sentencia N.º 001-16-PJO-CC dictada dentro del caso N.º 530-10-JP, señaló:

... existen circunstancias en las que si bien la persona considera que se han afectado sus derechos, la conducta denunciada no ataca directamente a la faceta constitucional del mismo, sino que el derecho ha sido quebrantado en su dimensión legal que si bien tiene siempre un trasfondo constitucional, pues todos los derechos se encuentran garantizados en la Constitución, no reclama la misma urgencia ni el mismo grado de celeridad que si se tratara de un derecho constitucional. Por el contrario, estos supuestos exigen la existencia de mecanismos, previstos en leyes especiales...

Por tal razón, corresponde a los jueces constitucionales en el conocimiento de los casos, determinar frente a que dimensión del derecho a la propiedad se encuentran, y a partir de ello concluir si es un tema de legalidad o de constitucionalidad.

En el caso concreto, la Corte Constitucional evidencia que la accionante a través de la acción de protección solicitó que la justicia constitucional a partir del reconocimiento de sus derechos como propietaria, disponga la suspensión de los trabajos efectuados en el terreno de "su propiedad". En este sentido, del análisis de todo el expediente constitucional se desprende que la accionante, trató de demostrar su propiedad sobre el bien inmueble disputado, al igual que lo hizo la Municipalidad del cantón Daule.



Relacionando la argumentación de la accionante, con lo establecido por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC, se desprende que lo que se busca a través de la acción de protección es el “reconocimiento de la titularidad de propietaria” de la accionante, no obstante aquello no implica una vulneración de derechos de orden constitucional, puesto que el ordenamiento jurídico ordinario ha establecido las diferentes vías a través de las cuales las partes pueden justiciar la titularidad de la propiedad.

Así, la Corte Constitucional en un caso en el cual se observó una pretensión similar, determinó que:

Es decir, la pretensión expresa de los accionantes es obtener mediante la vía constitucional el reconocimiento de la calidad de propietarios de las tierras donde se asienta la comuna. Al referirse a la declaración de un derecho, dicha pretensión se encuadra en la dimensión del derecho a la propiedad que debe ser atendida por la justicia ordinaria a través de las acciones ordinarias previstas para su activación. Esta cuestión ya ha sido enfatizada por esta Corte en casos anteriores, insistiéndose en la idea que lo relacionado con la titularidad del dominio o la declaración de propiedad “compete únicamente a la justicia ordinaria mediante las instancias judiciales correspondientes y no mediante acciones constitucionales de protección”<sup>10</sup>.

Por las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional evidencia que la pretensión de la accionante tenía como objetivo que la Corte le reconozca un derecho, más no que se pronuncie respecto de un acto que vulneró derechos constitucionales.

En consecuencia, la Corte Constitucional concluye que la pretensión de la actora de la acción de protección, se refería a un tema de legalidad, cuya protección corresponde a la justicia ordinaria más no a la justicia constitucional.

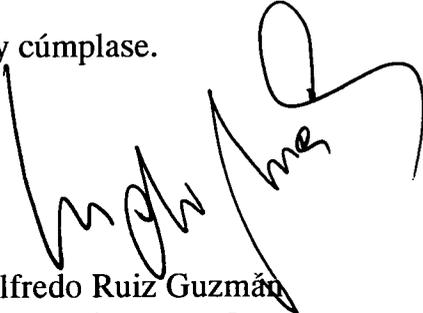
### III. DECISIÓN

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 expide la siguiente:

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 006-16-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1318-15-EP.

## SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral se dispone lo siguiente:
  - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 12 de septiembre de 2014 por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 2013-0896.
  - 3.2. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 28 de junio de 2013 por el Juzgado Noveno de Tránsito del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 2013-0896.
4. Se dispone en consecuencia del análisis realizado, el archivo de la acción de protección N.º 2013-0896.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**



Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Marien Segura Reascos, Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la

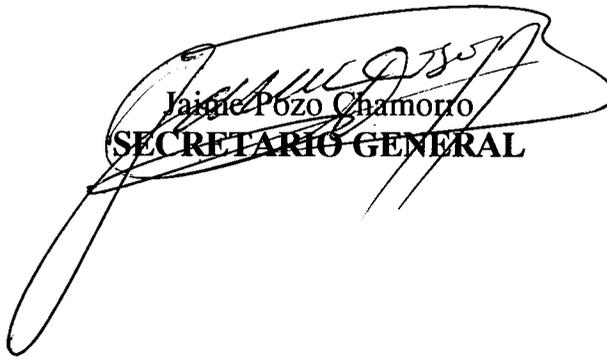


**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

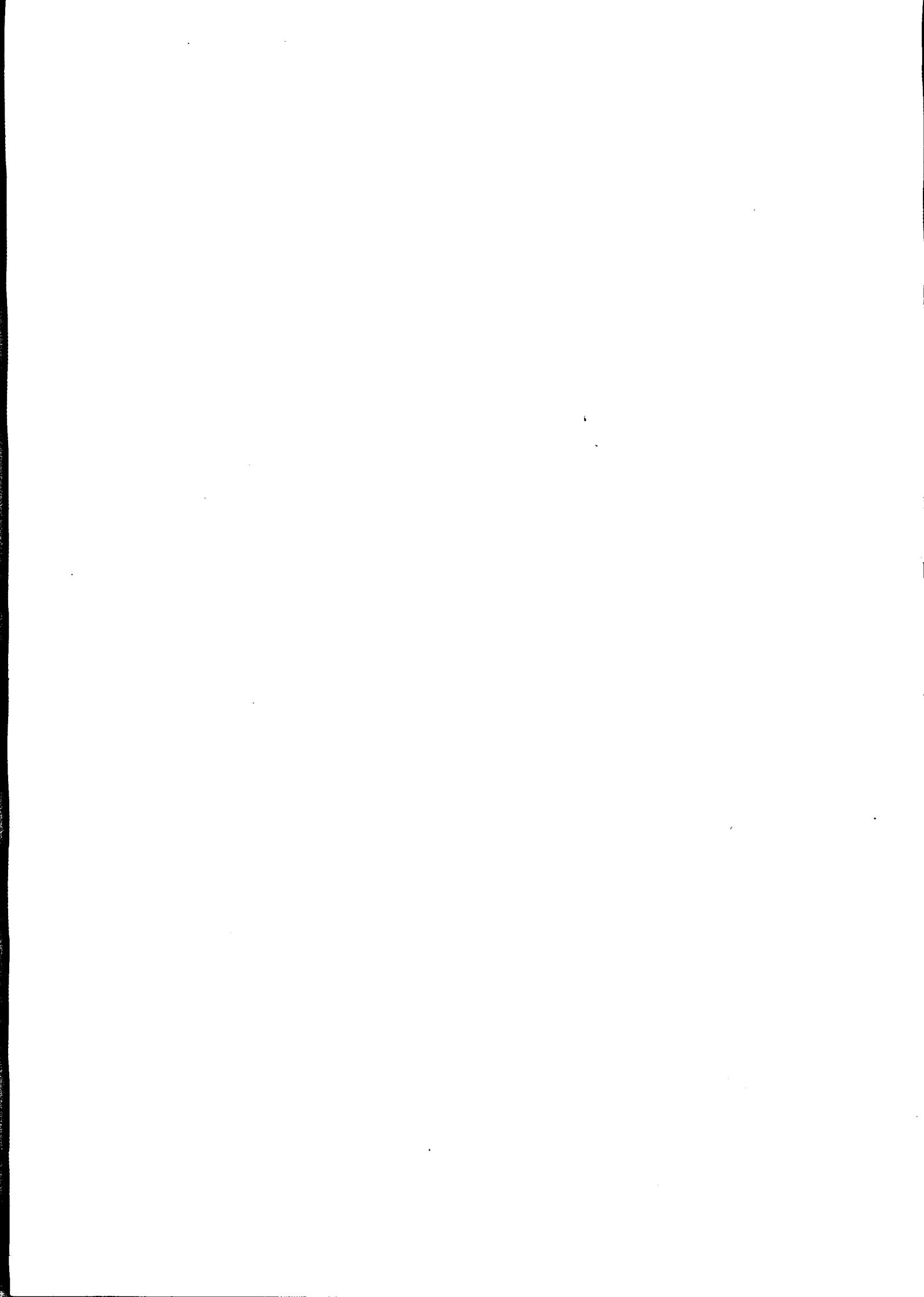
Caso N.º 1318-15-EP

Página 27 de 27

presencia de los jueces Francisco Butiñá Martínez, Tatiana Ordeñana Sierra,  
Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 20 de julio del 2016.  
Lo certifico.

  
Jaime Pózo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

  
JPCH/djs/jzj

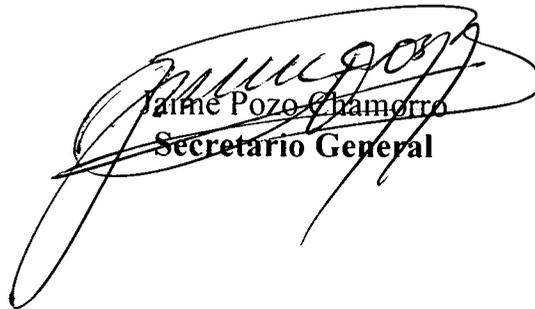




CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**CASO Nro. 1318-15-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 02 de agosto del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

JPCH/JDN

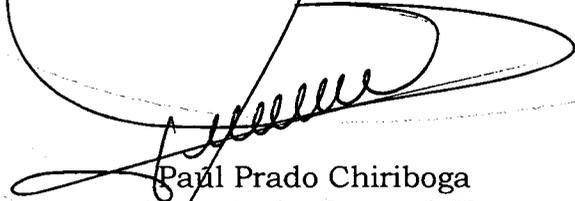




CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**CASO Nro. 1318-15-EP**

**RAZÓN.** - Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los tres días del mes de agosto de dos mil dieciséis, se notificó con copia certificada de la sentencia 227-16-SEP-CC de 20 de julio del 2016, a los señores: Pedro Otton Salazar Barzola, alcalde y procurador síndico del GAD Municipal del Cantón Daule en la casilla constitucional **577** y en el correo electrónico [secretaria@daule.gob.ec](mailto:secretaria@daule.gob.ec); Procurador General del Estado en la casilla constitucional **018**; Elsie Ronquillo Ronquillo en los correos electrónicos [vanegasdefensor@hotmail.es](mailto:vanegasdefensor@hotmail.es); [notificaciones-estudiovanegas@hotmail.com](mailto:notificaciones-estudiovanegas@hotmail.com); [ab.celindavera@hotmail.com](mailto:ab.celindavera@hotmail.com). **A los cuatro días del mes de agosto de dos mil dieciséis**, a los señores jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, mediante oficio **4072-CCE-SG-NOT-2016**, a quienes además se devolvió el expediente remitido a esta Corte. **A los cinco días del mes de agosto de dos mil dieciséis**, al juez de la Unidad Judicial de Tránsito del Guayas - Daule (ex Juzgado Noveno de Tránsito del Guayas - Daule), mediante oficio **4073-CCE-SG-NOT-2016**; conforme consta de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-

  
Paul Prado Chiriboga  
**Secretario General (E)**

PPCH/mmm







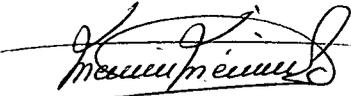
**GUIA DE CASILLEROS CONSTITUCIONALES No. 0421**

ACTOR	CASILLA CONSTITUCIONAL	DEMANDADO/TERCER INTERESADO	CASILLA CONSTITUCIONAL	NRO. DE CASO	FECHA DE RESO. SENT. DICT. PROV. O AUTOS
PEDRO OTTON SALAZAR BARZOLA, ALCALDE Y PROCURADOR SÍNDICO DEL GAD MUNICIPAL DEL CANTÓN DAULE	577	PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018	1318-15-EP	SENTENCIA DE 20 DE JULIO DE 2016
		JOSÉ ANTONIO CORREA, GERENTE GENERAL DE LA EMPRESA UNACEM S.A.	1016	0887-15-EP	SENTENCIA DE 27 DE JULIO DE 2016
		PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018		
		MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL, COMANDANTE GENERAL DE LA ARMADA DEL ECUADOR Y DIRECTOR GENERAL DE RECURSOS HUMANOS	178	1460-15-EP	SENTENCIA DE 20 DE JULIO DE 2016
		PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018		
RAMIRO NICOLÁS CARRIÓN FIGUEROA	493	PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018	2234-13-EP	SENTENCIA DE 20 DE JULIO DE 2016
JORGE OSWALDO BOLOGAY TUPIZA	201	RECTOR DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR	016	0041-13-IS	SENTENCIA DE 20 DE JULIO DE 2016
		PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018		
JACK FERNANDO ROBLES GALÁN	189	PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018		
MARÍA DOLORES VINTIMILLA ESPINOZA	026	PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA	001	0042-16-IN Y 0045-16-IN (acumulados)	PROV. DE 02 DE AGOSTO DE 2016
		PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR	015		
MARCO ANTONIO PROAÑO DURÁN, SUBPROCURADOR METROPOLITANO DE PATROCINIO DEL MUNICIPIO DE QUITO	745 Y 1150	RAMIRO PROAÑO PORTILLA, GERENTE GENERAL DE SERVICIOS DE INGENIERÍA CIA. LTDA. SERING	587	0832-12-EP	AUTO ACLARACIÓN DE SENTENCIA DE 27 DE JULIO DE 2016
		JUECES DE LA SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA	019		
		PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018		

WILSON RENÁN SAAVEDRA POLANCO	690	PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018	0031-10-IS	AUTO-FASE- SEGUIMIENTO DE 28 DE JULIO DE 2016
		MINISTRO DE DEFENSA	025		

Total de Boletas: **(24) veinticuatro**

Quito, D.M., 03 de agosto del 2016

  
**Marlene Mendieta M.**  
**ASISTENTE CONSTITUCIONAL**  
**SECRETARÍA GENERAL**

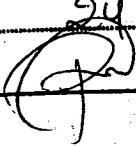
 COURT  
CONSTITUCIONAL

**CASILLEROS CONSTITUCIONALES**

Fecha: - 3 Ago. 2016

Hora: 15:30

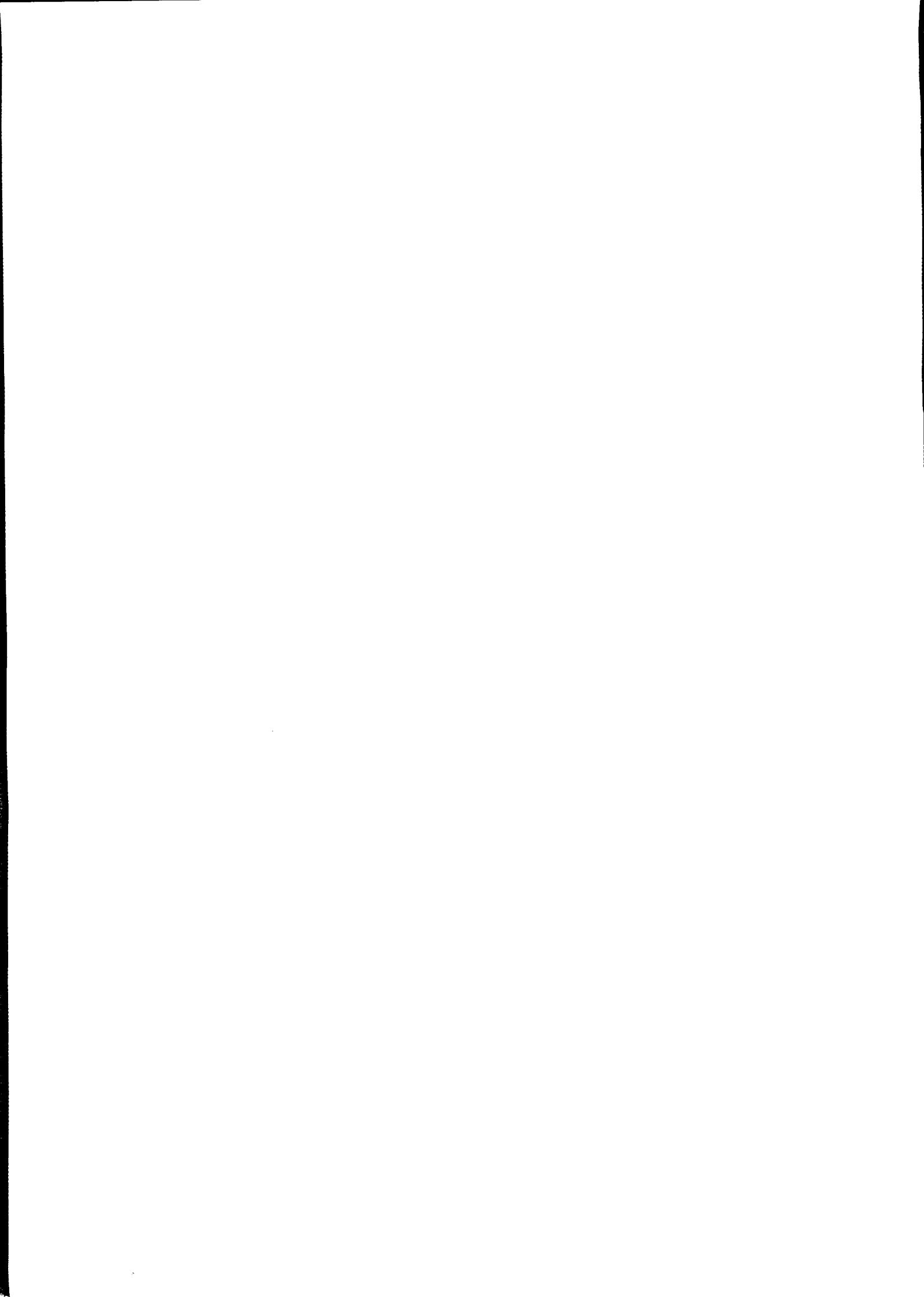
Total Boletas: 24



## Notificador3

---

**De:** Notificador3  
**Enviado el:** miércoles, 03 de agosto de 2016 15:54  
**Para:** 'secretaria@daule.gob.ec'; 'vanegasdefensor@hotmail.es'; 'notificaciones-estudiovanegas@hotmail.com'; 'ab.celindavera@hotmail.com'  
**Asunto:** Notificación con la sentencia de 20 de julio de 2016  
**Datos adjuntos:** 1318-15-EP-sen.pdf





CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

Quito D. M., 02 de agosto del 2016  
Oficio 4072-CCE-SG-NOT-2016

Señores jueces

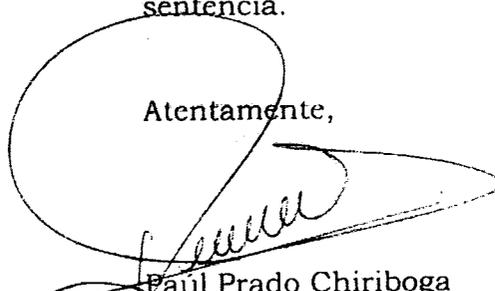
**SALA ESPECIALIZADA DE LO LABORAL DE LA CORTE PROVINCIAL  
DE JUSTICIA DEL GUAYAS**

Guayaquil.-

De mi consideración:

Para los fines legales pertinentes, remito copia certificada de la sentencia 227-16-SEP-CC de 20 de julio de 2016, emitida dentro de la acción extraordinaria de protección **1318-15-EP**, presentada por Pedro Otton Salazar Barzola, alcalde y procurador síndico del GAD Municipal del Cantón Daule, referente a la acción de protección 09131-2013-0896, de igual manera devuelvo el expediente original constante en 03 cuerpos con 286 fojas útiles de primera instancia, 02 cuerpos con 130 fojas útiles de segunda instancia y 15 fojas certificadas de la sentencia, dictada por la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, a fin de que se dé cumplimiento a lo dispuesto en la parte resolutive de la sentencia.

Atentamente,

  
Paul Prado Chiriboga  
**Secretario General (E)**



Anexo: lo indicado  
PPCH/mm



*[Handwritten signature]*



**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

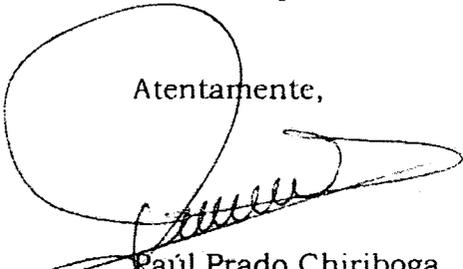
Quito D. M., 02 de agosto del 2016  
Oficio 4073-CCE-SG-NOT-2016

Señor juez  
**UNIDAD JUDICIAL DE TRÁNSITO DEL GUAYAS - DAULE**  
**(Ex Juzgado Noveno de Tránsito del Guayas - Daule)**  
Daule.-

De mi consideración:

Para los fines legales pertinentes, remito copia certificada de la sentencia 227-16-SEP-CC de 20 de julio de 2016, emitida dentro de la acción extraordinaria de protección **1318-15-EP**, presentada por Pedro Otton Salazar Barzola, alcalde y procurador sindico del GAD Municipal del Cantón Daule, referente a la acción de protección 378-2013, a fin de que se dé cumplimiento a lo dispuesto en la parte resolutive de la sentencia.

Atentamente,

  
Paúl Prado Chiriboga  
**Secretario General (E)**

Anexo. lo indicado  
PPCH/mmm





CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE GUAYAS  
VENTANILLA DE ESCRITOS DE DAULE

UNIDAD JUDICIAL MULTICOMPETENTE PENAL CON SEDE EN EL CANTON DAULE  
JUEZ(a): ABOGADO VALENCIA RODRIGUEZ WILNER JESUS

No. Protocolo: 09458-2013-00376(1)

Recibido el día de hoy, viernes cinco de agosto del dos mil dieciséis, a las once horas y cincuenta y cinco minutos, presentado por PAUL PABLO CHIRIBOGA, SECRETARIO GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, quien presenta:

ACCION EXTRAORDINARIA DE PROTECCION,

En un(1) tomo y se adjunta los siguientes documentos:

1. Oficio
2. REMITE OFICIO NO. 4073-CO-E-SG-NOT-2016 EN 15 FOJAS

SAN LUCAS FERNANDEZ MAXIMILIAN ABRAHAM