

Quito, D.M. 27 de enero de 2022

CASO No. 2145-11-EP

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

SENTENCIA

Tema: La sentencia analiza si un auto de aclaración de una sentencia de instancia que dejó de producir efectos es objeto de acción extraordinaria de protección; y si se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en una sentencia de apelación dictada dentro de una acción de protección, tanto por la presunta falta de análisis de la vulneración de derechos fundamentales, como por la presunta formulación de argumentos contradictorios. Establecido lo anterior, se aborda el mérito del caso y se verifica la vulneración del derecho de petición de la comuna Río Manta por no haberse atendido su petición de delimitación de su territorio colectivo.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 30 de diciembre de 2010, Idalinda Esmeralda Delgado López, Manuel Jorge Delgado López, Pedro Roberto Campuzano Palma, José Avilio López Palma y Ana Beatriz López Alvia, en sus calidades de presidenta, vicepresidente, tesorero, síndico y secretaria del cabildo de la comuna Río Manta, presentaron una acción de protección con medida cautelar¹, identificada con el N° 1-2011 y 352-2011², en

¹ De la demanda se advierte que los accionantes identificaron como actos administrativos impugnados los siguientes: i) las providencias de adjudicación que habrían sido emitidas por el INDA a favor de algunos integrantes de la comuna Río Manta y de personas ajenas a la comuna, lo que habría permitido la división del territorio comunal; ii) la Ordenanza reformatoria que reglamenta la compra-venta de los lotes de terreno ubicados en la parte urbana, centro de expansión urbana y zona rural del cantón, de 14 de noviembre de 2006, que fue emitida por el Gobierno Municipal de Montecristi; iii) los números catastrales otorgados por el Municipio de Montecristi respecto de predios individuales que serían parte del territorio comunal; iv) las escrituras públicas otorgadas ante varios notarios, ya que estas tendrían relación con el territorio de la comuna Río Manta; y, v) las inscripciones de las escrituras públicas referidas por el Registro de la Propiedad de Montecristi. Adicionalmente, los accionantes enfatizaron que “[e]l extinto INDA actualmente el MAGAP a través de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria por la NO EJECUCIÓN DEL TRAMITE PARA LA EMISIÓN DE LA PROVIDENCIA DE ADJUDICACIÓN DEL TÍTULO DE LA TIERRA DE PROPIEDAD COLECTIVA DE LA COMUNA RÍO MANTA, VULNERÓ por OMISIÓN el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupamos, conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles, mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales”. En este contexto, la pretensión principal de la comuna fue que “2. EL MAGAP a través de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria realice de manera inmediata el trámite de adjudicación de nuestras tierras comunales de propiedad colectiva [indicaron que son posesionarios de 3872.31

contra del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (en adelante, “el MAGAP”), el Municipio de Montecristi, el Registro de la Propiedad de Montecristi, la notaría primera del cantón Montecristi y las notarías primera, segunda, tercera y cuarta del cantón Manta (en adelante, “las notarías”), por la presunta vulneración de los derechos colectivos reconocidos en el artículo 57 numerales 4, 5 y 17 de la Constitución de la República del Ecuador³.

2. La audiencia pública de la acción de protección se desarrolló el 11 de enero de 2011, la que fue suspendida con el fin de practicar prueba. Dado que ni la parte accionante ni su representante comparecieron a la reinstalación de dicha diligencia, en providencia de 9 marzo de 2011, el Juzgado Décimo Segundo de lo Civil de Manabí declaró el desistimiento de la acción y, en consecuencia, ordenó el archivo de la causa. Más adelante, en auto de 14 de abril de 2011, se negó el pedido de aclaración.
3. En contra de la decisión referida, la parte accionante interpuso recurso de apelación. La Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Manabí, en sentencia de 23 de mayo de 2011, aceptó el recurso planteado, revocó la providencia recurrida y dispuso que el juez de primer nivel se pronuncie sobre el asunto principal de la causa.
4. En sentencia de 20 de julio de 2011, el Juzgado Décimo Segundo de lo Civil y Mercantil de Manabí aceptó la acción de protección, declaró la vulneración de los derechos colectivos establecidos en el artículo 57 numerales 4, 5 y 17 de la Constitución, dejó sin efecto todos los actos administrativos que fueron impugnados (véase la nota al pie de página N° 1) y señaló que la reparación integral en favor de la comuna Río Manta debía ser tramitada en juicio contencioso administrativo. Adicionalmente, el juez dispuso: *“mientras se cumple esta sentencia y con la finalidad de precautelar la propiedad colectiva de las tierras comunales, sin que esto implique un pronunciamiento de fondo respecto a las pretensiones de los recurrentes, por lo que fundamentado en el Artículo 87 de la Constitución de la República, ordeno se cumplan las siguientes MEDIDAS CAUTELARES”*⁴.

hectáreas], para proceder a la respectiva legalización con la obtención de la escritura de propiedad colectiva.”. Véase hojas 17 a 47 del primer cuerpo del expediente de instancia.

² Esta numeración corresponde a la primera y segunda instancia, respectivamente.

³ Constitución de la República. Artículo 57.- *“Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: [...] 4. Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos. 5. Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita. [...] 17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos”*.

⁴ Hojas 372 y 373 del cuarto cuerpo del expediente de instancia. *“1.- El MAGAP a través de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, se abstenga de emitir providencias y títulos de propiedad de terrenos que se refieran al sitio o Comuna Río Manta de manera particular e individual a terceras personas. 2.- Las Notarías de Manabí especialmente los cantones de Montecristi y Manta se abstenga de emitir escrituras, a las personas que hayan recibido providencia de adjudicación por parte del extinto INDA actualmente el MAGAP a través de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, ni cualquier*

5. En auto de 5 de agosto de 2011, fueron rechazadas las solicitudes de aclaración y ampliación realizadas por la comuna y por el representante legal de la Refinería del Pacífico “Eloy Alfaro” R.D.P – C.E.⁵
6. La Procuraduría General del Estado solicitó la aclaración de la sentencia porque “*la parte resolutive debió hacer referencia única y exclusivamente a ‘LA COMUNA DEL SITIO RIO (sic) MANTA’ y no como consta de ‘SITIO RIO (sic) MANTA O COMUNA RIO (sic) MANTA’, ocasionando de esta manera una falta de individualización del lugar o personas referentes a la sentencia*”. El juez, en auto de 15 de agosto de 2011, resolvió aclarar que “*las medidas cautelares que se han dictado afectan única y exclusivamente los terrenos de la Comuna Río Manta, que están identificados e individualizadas en el certificado conferido por el señor Registrador de la Propiedad del cantón Montecristi que obra a foja 87 del proceso*”⁶.
7. Finalmente, en auto de 29 de agosto de 2011, se negó el pedido de la parte accionante respecto a la revocatoria del auto que aclaró la sentencia.
8. Inconformes con la sentencia referida en el párrafo 4 *supra*, la Procuraduría General del Estado y el Municipio de Montecristi interpusieron recursos de apelación. El representante legal de la Refinería del Pacífico “Eloy Alfaro” R.D.P – C.E. solicitó que, en su calidad de *amicus curiae*, sea escuchado en audiencia pública.

otra transacción traslativa de dominio y/o enajenación de terrenos de manera particular e individual, que indique se refiera al Sitio Río Manta o Comuna Río Manta. 3.- El Registro de la Propiedad de Montecristi, se abstenga de registrar alguna otra escritura respectiva, de las personas que hayan recibido providencia de adjudicación por parte del extinto INDA actualmente el MAGAP a través de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, de manera particular e individual; ni cualquier otra transacción traslativa de dominio y de enajenación de manera particular e individual; que indique se refiera (sic) al Sitio Río Manta o Comuna Río Manta. 4.- El Ilustre Municipio del Cantón Montecristi se abstenga de emitir nuevos números catastrales para terrenos individuales, del territorio de propiedad colectiva de la Comuna Río Manta, a personas particulares, desconociendo la organización territorial ancestral de la Comuna Río Manta y promoviendo la división de la tierra Comunal (sic)”.

⁵ Hojas de la 390 a la 392 del cuarto cuerpo del expediente de instancia.

⁶ Registro de la Propiedad del cantón Montecristi, certificado “*HISTORIA DE DOMINIO.- La comuna Río de Manta, Perteneciente al cantón Montecristi con Fecha 24 de Febrero de 1962, presenta un solicitud ante el Consejo Cantonal de Montecristi, a fin de que se le adjudique un lote de terreno y con fecha 26 de Febrero de 1.962 el Señor Presidente del Consejo Cantonal Ordena al Señor Comisario Municipal Cantonal para que emita su informe, el mismo que lo realiza con fecha 12 de Abril de 1962, con este informe el Consejo Cantonal de Montecristi decreta la posesión del terreno a favor de los Moradores de la Comuna Río de Manta con Fecha 1 de Junio de 1.962. Con estos antecedentes consta que la Ilustre Municipalidad del Cantón Montecristi adjudica a favor de los Moradores de la Comuna del Sitio Río de Manta. Un lote de terreno ubicado en el Sitio Río de Manta, el mismo que mide, sesenta cuerdas y se encuentra circunscrito dentro de los siguientes linderos (...)*” (sic).

9. En sentencia de 7 de octubre de 2011, la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (en la acción identificada con el N° 352-2011) aceptó el recurso y revocó la sentencia subida en grado⁷.
10. El 7 de noviembre de 2011, Idalinda Esmeraldas Delgado López⁸ y el cabildo de la comuna Río Manta (en adelante, “los accionantes”) presentaron una demanda de acción extraordinaria de protección. En la demanda, expresamente se impugnó la sentencia de apelación mencionada en el párrafo inmediato anterior, pero también se formularon alegatos contra el auto de aclaración de la sentencia de primera instancia, auto mencionado en el párr. 6 *supra*.
11. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto dictado el 9 de enero del 2012, admitió a trámite la demanda presentada. La causa fue sorteada en sesión del Pleno de la Corte Constitucional de 3 de enero de 2013, recayendo su sustanciación en la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinargote. Mediante auto del 29 de abril de 2014, la referida jueza avocó conocimiento de la causa y solicitó que la parte accionada presente un informe respecto a las alegaciones constantes en la demanda.
12. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, mediante un nuevo sorteo de la causa, la sustanciación de la misma le correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento el 17 de febrero de 2020. Asimismo, través de providencia dictada el 23 de noviembre de 2020, el juez ponente convocó a las partes procesales a audiencia pública telemática.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

13. En su demanda, los accionantes solicitan que la Corte Constitucional declare que la sentencia de apelación emitida por la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, que la anule y que disponga que “ésta [la Sala de la Corte

⁷ Sentencia de apelación, considerando “(...) *SEXTO* (sic). *Bajo el argumento de que se ha vulnerado tierra comunal, que efectivamente tienen el derecho quienes se encuentran bajo este régimen conforme lo prescriben los numerales 4 y 5 del artículo 57 de la Constitución; no pueden soslayar las facultades del Estado, sus organismos y servidores públicos a ejercer sus competencias y facultades atribuidas en la Constitución y la ley (Art. 226 CRE), por lo que, teniendo en cuenta esta norma constitucional se tornaba indispensable que se concrete cuál es el acto u omisión administrativo que ha vulnerado derechos constitucionales. Consecuentemente, la Sala no evidencia del acto administrativo demandado, la vulneración de derechos constitucionales, que amerite la inmediata protección y reparación integral a través de la acción de protección deducida. Por las consideraciones expuestas esta Sala Civil y Mercantil de esta Corte Provincial de Manabí ‘ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA’, aceptando el recurso de apelación interpuesto por los recurrentes, revoca la sentencia de los jueces de primera instancia, rechazando la acción de protección presentada por los accionantes que conforman el Cabildo de la Comuna Río Manta”.*

De lo citado se puede advertir que la Sala de apelación no emitió ningún pronunciamiento respecto a las medidas cautelares concedidas en la sentencia de primera instancia.

⁸ En la demanda se menciona que la señora Idalinda Esmeraldas Delgado López comparece en “calidad de accionante y de ex presidenta de la comuna Río Manta”.

Provincial] se pronuncie sobre la vulneración de los derechos constitucionales cuya protección y reparación que se demandó, declarando la vulneración a nuestros derechos colectivos reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador, en su Artículo 57.4, 5 y 17, ordenando la reparación integral material e inmaterial del daño causado por los accionados, en contra de la Comuna Río Manta [...], tal como lo había declarado el juez de primera instancia en la sentencia emitida el 20 de julio de 2011”.

14. Como fundamento de sus pretensiones, los accionantes formularon los siguientes cargos:

14.1 Que el *auto que aclara la sentencia de primera instancia* vulneró los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso por cuanto sería improcedente, por esa vía, limitar los efectos de una sentencia.

14.2 Que la *sentencia de apelación* vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, porque no habría examinado la vulneración de los derechos colectivos de la comuna, establecidos en el artículo 57, numerales 4, 5 y 17 de la Constitución, a pesar de que esta habría sido la alegación principal en la acción de protección planteada.

14.3 Que la *sentencia de apelación* vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso por cuanto habría indicado que en la demanda no se especificó cuál es el acto u omisión impugnado, pero, contradictoriamente, habría afirmado que no se demostró la vulneración de derechos en el acto administrativo impugnado.

C. Informe de descargo

15. A pesar de haber sido solicitado, los señores jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Manabí no han presentado el informe de descargo correspondiente.

D. Audiencia pública

16. El día 19 de enero de 2021, se realizó la audiencia pública telemática en el caso No. 2145-11-EP, convocada mediante providencia dictada el 23 de noviembre de 2020. A esta diligencia comparecieron: (i) Esmeralda Delgado, Julio Delgado López, Líder Alvias y Mary López, representantes del Cabildo de la comuna Río Manta; (ii) Cleri Rivas Loor en representación del señor Frank Humberto García Pino, director distrital de Manabí del Ministerio de Agricultura y Ganadería; (iii) Fernando Emilio Larrea Orvieto, director de Saneamiento y Mediación del Ministerio de Agricultura y Ganadería; (iv) Carlos Aguirre y Diana Vivanco Vélez, en representación del Ministerio de Agricultura y Ganadería; (v) Manuel Rivera Flores, en representación del Municipio del cantón de Montecristi; (vi) Julio Cesar Eche Tates, en representación de Tricia Eche Macías, registradora de la Propiedad del cantón

Montecristi; y, (vii) Alejandro Vera, en calidad de *amicus curiae*. Por otro lado, pese a haber sido notificada en legal y debida forma, los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí y la Procuraduría General del Estado no comparecieron a la audiencia convocada.

17. En la audiencia se podían debatir los asuntos planteados en la demanda de acción extraordinaria de protección y los que dieron origen al proceso de origen, lo que en la terminología de esta Corte se conoce como examen de mérito. Los argumentos de las partes se centraron, principalmente, en este segundo aspecto, es decir, en el examen de mérito.

II. Competencia

18. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 63 y 191.2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III. Cuestión previa

19. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la tutela de los derechos fundamentales en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia (art. 58 de la LOGJCC). La Corte Constitucional puede verificar, incluso al momento de resolver, que la decisión impugnada corresponda al tipo de decisiones antes mencionados, es decir, que esté dentro del ámbito material de sus competencias y si este no fuera el caso, la Corte puede rechazar por improcedente la demanda de acción extraordinaria de protección, sin tener que entrar en el fondo de la causa. Todo esto, conforme al parámetro jurisprudencial establecido en el párrafo 52 de la sentencia N° 154-12-EP/19, emitida por esta Corte Constitucional:

[...] si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no es una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia, en los términos establecidos los párrafos 44 y 45 supra, la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso [énfasis fuera del texto].

20. En este proceso, conforme al párr. 14 *supra*, se formularon argumentos, tanto contra el auto de aclaración de la sentencia de primera instancia, como contra la sentencia de apelación dictada en la mencionada acción de protección. Por consiguiente, es necesario examinar si el auto que resolvió el pedido de aclaración de la sentencia de primera instancia puede ser objeto de una acción extraordinaria de protección.
21. Como ya se ha dicho, las decisiones que pueden impugnarse mediante una acción extraordinaria de protección son las sentencias, los autos definitivos y las resoluciones con fuerza de sentencia. En la citada sentencia N° 154-12-EP/19, esta Corte ha caracterizado a un **auto definitivo** de la siguiente forma:

44. (...) es aquel que pone fin al proceso del que emana. Un auto que pone fin al proceso es aquel que se pronuncia de manera definitiva sobre la materialidad de las pretensiones, causando cosa juzgada material o sustancial; o aquel que, previo a pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones, impide que el proceso continúe y que las pretensiones puedan ser discutidas en otro proceso.

45. También podrían ser objeto de acción extraordinaria de protección, de manera excepcional y cuando la Corte Constitucional, de oficio, lo considere procedente, los autos que, sin cumplir con las características antes señaladas, causan un gravamen irreparable. Un auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal.

- 22.** Según esto —como lo esquematizó esta Corte en sentencia N° 1534-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019—, estamos ante un auto definitivo si este (1) pone fin al proceso, o, si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.
- 23.** En principio, un auto que resuelve un pedido de aclaración o ampliación de una sentencia, por cuanto el contenido de aquel se integra al de esta, puede ser objeto de acción extraordinaria de protección porque pone fin al proceso. Sin embargo, en el presente caso, dado que el auto de aclaración se refiere a una sentencia, la de primera instancia, que quedó sin efecto por obra de la sentencia de apelación, se concluye que el auto cuestionado perdió eficacia y, en consecuencia, no resolvió el fondo de las pretensiones de la demanda, por lo que se descarta el supuesto (1.1). Tal decisión tampoco impidió la continuación del juicio, pues este prosiguió, incluso con la emisión de la sentencia de apelación; en consecuencia, tampoco se verifica el presupuesto (1.2). Por lo tanto, se puede concluir que el auto impugnado no puso fin al proceso (supuesto 1).
- 24.** Por otro lado, en función de las alegaciones de los accionantes (párrafo 14.1 *supra*) no se verifica que se refieran a una vulneración de derechos que no podrían ser reparadas por la sentencia de apelación, puesto que cuestionan únicamente el hecho de que su pretensión no fue acogida en su totalidad; en consecuencia, el auto cuestionado no podría generar un gravamen irreparable. El carácter reparable de un eventual gravamen se confirma al verificar que la sentencia de apelación dejó sin efecto la de primera instancia y, en consecuencia, del auto que la aclaró. Por lo tanto, el auto impugnado no cumple con el supuesto 2.
- 25.** En conclusión, el auto de aclaración de la sentencia de primera instancia no es ni puede ser tratado como un auto definitivo y, por consiguiente, la Corte concluye que no puede ser objeto de una acción extraordinaria de protección. Así, dado que el auto

de aclaración no es objeto de la presente garantía jurisdiccional, este Organismo se pronunciará solamente con respecto a la sentencia de apelación.

IV. Planteamiento de los problemas jurídicos

26. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los *problemas jurídicos* surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.

27. A continuación, se plantearán los problemas jurídicos involucrados en este caso.

27.1 El cargo reseñado en el párrafo 14.2. *supra* imputa a la sentencia impugnada el no haber examinado la vulneración de los derechos constitucionales alegados por la comuna. Los accionantes relacionaron esta alegación con la eventual vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial y al debido proceso. Dado que el cargo no acusa a la sentencia de no haber resuelto un tema principal de la litis, sino por haberlo hecho sin considerar una alegación principal de la parte, se debe aplicar el principio *iura novit curia*⁹ y formular el problema jurídico en relación con el derecho al debido proceso, específicamente, en la garantía de la motivación. Por consiguiente, el primer problema jurídico se plantea en los siguientes términos: ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho de los accionantes al debido proceso en la garantía de la motivación por, presuntamente, no haber examinado la violación de los derechos constitucionales alegados por la comuna?

27.2 El cargo sintetizado en el párrafo 14.3. *supra* cuestiona la sentencia impugnada porque, en su parte considerativa, existirían afirmaciones contradictorias entre sí. También aquí se alegó la eventual vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial y al debido proceso, pero, nuevamente, lo que se cuestiona es si el razonamiento que justifica la decisión adoptada en la sentencia cumple con los estándares previstos en la Constitución para considerar suficientemente motivada a una decisión del poder público. En consecuencia, aquí también se debe aplicar el principio *iura novit curia* para plantear el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho de los accionantes al debido proceso en la garantía de la motivación por, presuntamente, contener enunciados contradictorios sobre la identificación del acto impugnado?

V. Resolución de los problemas jurídicos

⁹ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Artículo 4 numeral 13: “*Iura Novit Curia.- La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional*”.

E. Problema jurídico 1: ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho de los accionantes al debido proceso en la garantía de la motivación por, presuntamente, no haber examinado la violación de los derechos constitucionales alegados por la comuna?

28. La garantía de la motivación se encuentra prevista en la Constitución de la siguiente forma:

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: [...] 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.

29. El primer cargo de los accionantes es que el fallo de apelación no analizó la vulneración de los derechos colectivos de la comuna (artículo 57 numerales 4, 5 y 17 de la Constitución), que fue la alegación principal en la acción de protección y que fue identificada en el considerando tercero del fallo.
30. En el considerando tercero de la propia sentencia impugnada, se reconoce que los accionantes alegaron que las providencias individuales de adjudicación otorgadas por el INDA provocaron la división del territorio de la comuna Río Manta y, en consecuencia, según ellos, se vulneró “*el derecho de propiedad y posesión a conservar la propiedad de las tierras comunitarias, que son inalienables, inembargables e indivisibles, conforme lo establecido en el artículos 57, numerales 4 y 5 de la Constitución de la República*”. Además, en este mismo considerando se menciona que la comuna argumentó que la ordenanza reformativa que reglamenta la compraventa de lotes de terrenos ubicados en la parte urbana, centro de expansión urbana y zona rural de Montecristi desconoce los derechos colectivos de la comuna y, por ello, vulnera el numeral 17 del artículo 57 *ibídem*.
31. Por otro lado, se observa que, en el considerando sexto del fallo impugnado, se arribó a la conclusión de que la acción de protección era improcedente con el argumento de que los actos administrativos que fueron objeto de la garantía jurisdiccional eran impugnables en la justicia contencioso-administrativa, conforme lo establece, entre otras normas, el artículo 173 de la Constitución.
32. Lo mencionado en los dos párrafos previos permite concluir que, en la sentencia impugnada, previamente a establecer que la justicia ordinaria era la vía adecuada e idónea para solucionar la controversia, no se realizó ningún análisis para establecer si se vulneraron o no los derechos constitucionales de la comuna. Con arreglo a la sentencia de la Corte Constitucional N° 001-16-PJO-CC, los jueces que conocen de una acción de protección no pueden establecer que esta acción no es la vía idónea y

eficaz para resolver el asunto controvertido a menos que determinen que no se han producido vulneraciones de derechos fundamentales y así lo justifiquen en sentencia. Además, la Corte ha establecido, en el párrafo 28 de la sentencia N° 1285-13-EP/19, que ese tipo de análisis es una cuestión de obligatorio abordaje en los procesos de garantías jurisdiccionales, por lo que la falta de él constituye una vulneración de la garantía de la motivación.

33. Por lo tanto, tiene lugar la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

F. Problema jurídico 2: ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho de los accionantes al debido proceso en la garantía de la motivación por, presuntamente, contener enunciados contradictorios sobre la identificación del acto impugnado?

34. Los accionantes señalan que la motivación de la sentencia impugnada es contradictoria porque afirma que la demanda no especifica cuál es el acto u omisión impugnado, pero, más adelante, manifiesta que no se demostró que el acto administrativo impugnado haya vulnerado derechos constitucionales.
35. Ahora bien, en el considerando tercero de la sentencia de apelación se identificaron, de manera detallada, los actos administrativos que fueron impugnados en la acción de protección y los derechos constitucionales que fueron alegados como vulnerados. Sin embargo, en el considerando séptimo del fallo, se afirmó, por un lado, que era indispensable que la comuna “[...] *concrete cual es el acto u omisión administrativo que ha vulnerado derechos constitucionales*”; y, por otro, que “*la Sala no evidencia del acto administrativo demandado, la vulneración de derechos constitucionales, que amerite la inmediata protección y reparación integral a través de la acción de protección deducida*”.
36. Por lo expuesto, la Corte verifica que la sentencia de apelación realizó afirmaciones contradictorias entre sí. Esta contradicción hace que la motivación sea insuficiente, pues si se prescinde de las proposiciones contradictorias no es posible que las demás partes de la sentencia compongan una estructura argumentativa mínima dirigida a justificar la decisión adoptada: sin la identificación de los actos impugnados en una acción de protección es imposible concluir si estos vulneraron o no derechos fundamentales.
37. En consecuencia, esta Corte concluye que la sentencia impugnada vulneró la garantía de la motivación por las razones examinadas en la resolución de este problema jurídico.

VI. Examen de mérito

G. Procedencia de este examen

38. Esta Corte, en los párrafos 55 y 56 de la sentencia N° 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, señaló que, como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia constitucional, está en la obligación de verificar que las garantías jurisdiccionales hayan cumplido con el fin para el cual están previstas en el ordenamiento jurídico, lo que podría requerir que la Corte analice la integralidad del proceso o los hechos que dieron origen al mismo, siempre que se verifiquen los presupuestos establecidos en dicha decisión. En este sentido, determinó que para emitir una sentencia de mérito y resolver el fondo del caso materia del proceso de origen, se debe establecer: (i) que la autoridad judicial haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio; (ii) que, *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso ordinario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y, (iv) que el caso cumpla al menos con uno de los siguientes criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo. A continuación, esta Corte verificará si dichos presupuestos se cumplen en el presente caso.
39. Al determinarse la existencia de la violación al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en el marco de un proceso de garantías jurisdiccionales (párrs. 33 y 37 *supra*), se cumple el requisito (i). Por otro lado, *prima facie*, se determina que los hechos que dieron lugar al proceso originario pueden constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad inferior, pues el caso se refiere a un proceso administrativo respecto del cual existe un pedido de legalización de territorio comunal, que hasta la presente fecha no habría sido atendido, por lo que se cumple el requisito (ii). Así también, se verifica que el caso no ha sido seleccionado por esta Corte para su revisión, en consecuencia, se cumple el requisito (iii).
40. Por último, el caso comporta, por un lado, novedad, por cuanto permitiría que esta Corte se pronuncie respecto a una acción de protección sobre la actuación de la autoridad agraria nacional en materia de delimitación de territorio ancestral¹⁰; y, por otro lado, gravedad, debido a que la posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de la comuna Río Manta podría estar afectando a los derechos de esta sobre su territorio. Por lo que se cumple el requisito (iv). En consecuencia, en este caso, es procedente realizar el examen de mérito.

H. Debate procesal

41. De la demanda de la acción de protección se puede advertir que, la comuna Río Manta para fundamentar la vulneración de su derecho constitucional a la propiedad

¹⁰ Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, art. 32.- “De la Autoridad Agraria Nacional. La Autoridad Agraria Nacional será el ministerio de ramo [MAG], instancia rectora, coordinadora y reguladora de las políticas públicas en materia de tierras rurales en relación con la producción agropecuaria y la garantía de la soberanía alimentaria.”

de sus tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita por parte de la autoridad agraria (art. 57.4 y 5 de la Constitución) impugnó los siguientes actos: (i) las providencias de adjudicación que habrían sido emitidas por el INDA a favor de algunos integrantes de la comuna Río Manta y de personas ajenas a la comuna; (ii) la Ordenanza reformatoria que reglamenta la compra-venta de los lotes de terreno ubicados en la parte urbana, centro de expansión urbana y zona rural del cantón, emitida por el Gobierno Municipal de Montecristi; (iii) los números catastrales otorgados por el Municipio de Montecristi respecto de predios individuales que serían parte del territorio comunal; (iv) las escrituras públicas otorgadas ante varios notarios, ya que estas tendrían relación con el territorio de la comuna Río Manta; y, (iv) las inscripciones de las escrituras públicas referidas por el Registro de la Propiedad de Montecristi.

42. En consecuencia, la comuna estableció como pretensiones de su acción de protección las siguientes: (i) que se dejen sin efecto todos los actos impugnados; y, (ii) que la justicia constitucional ordene que el Ministerio de Agricultura a través de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria continúe con el trámite de adjudicación de 3872.31 hectáreas de territorio ancestral.
43. En la audiencia, ante esta Corte, los representantes de la comuna Río Manta centraron su intervención en explicar que llevan más de 10 años pidiendo al INDA – actual Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG– la legalización de su territorio ancestral, que su solicitud no ha sido tramitada y que, hasta la presente fecha, los representantes del MAG no han realizado la medición de su territorio, conforme ya lo ordenó la autoridad agraria el 30 de marzo de 2010. Finalmente, solicitaron que la Corte Constitucional disponga al MAG que continúe con el trámite de legalización de su territorio, específicamente, “*que la autoridad agraria vaya a la comuna a realizar la medición de las 3872.31 hectáreas de territorio comunal*”. Así, el presidente de la comuna señaló lo siguiente:

El Ministerio de Agricultura hace más de 10 años no han venido a hacer el proceso de actualización y de legalización de nuestro territorio Río Manta, nosotros con todo el derecho reclamamos lo justo, porque es nuestro derecho, es nuestra tierra comunal. Nosotros seguimos luchando para poder salir adelante, yo como presidente y mis compañeros del Cabildo apoyados de la Asamblea de nuestra comuna ya estamos emitiendo certificados de derecho de uso y usufructo a todos los compañeros de la comuna, atendiendo a los artículos 81. A y 82 de la Ley de Tierras Rurales y Ancestrales; por eso yo le pido señor juez que usted nos ayude con sus labores y ordene que el Ministerio de Agricultura venga a medir nuestras tierras comunales como lo ordena la ley de la República del Ecuador, nosotros le pedimos a la Secretaría de Tierras venga a medir para adjudicar nuestro territorio.

44. En la intervención del MAG en la mencionada audiencia, la responsable de la Unidad de Legalización de Territorios Ancestrales a favor de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, respecto al proceso administrativo para la adjudicación de territorio ancestral, explicó lo siguiente: (i) que la Unidad Técnica de Legalización de Territorios Ancestrales a favor de comunas, comunidades, pueblos y

nacionalidades pertenece a la Subsecretaría de Tierras del Ministerio de Agricultura, que fue creada en el 2011 y que tiene como objetivo “*garantizar que las peticiones de adjudicación de estos territorios tengan una prioridad dentro de las actividades del ministerio y que sean atendidas en debida forma*”; (ii) que el procedimiento de adjudicación de las tierras comunales se encuentra establecido en el acuerdo ministerial No. 073 del 5 de abril de 2017, mediante el cual se “*Expide el manual de procedimientos y trámites administrativos en materia de Tierras Rurales establecidos en la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales y su Reglamento General*”; (iii) que, en el proceso de adjudicación, existen varias fases: en la primera, con la finalidad de analizar la factibilidad del trámite de legalización, la unidad técnica realiza un diagnóstico de la información que existe en la institución (se verifican los antecedentes históricos y el tiempo de posesión del territorio comunal) y otro diagnóstico en territorio, para poder conocer y establecer las problemáticas que pueden existir (las más comunes son la existencia de títulos individuales y el conflicto de linderos); y, (iv) que el proceso de legalización de territorios ancestrales es gratuito y que se realiza en conjunto con los miembros de la comuna, esto, para que el trámite de adjudicación no se estanque, especialmente, porque de existir conflictos estos puedan ser resueltos de manera inmediata.

45. Además, respecto al trámite de la comuna Río Manta, la representante del Ministerio de Agricultura referida, acotó lo siguiente:

De la información que conozco, ellos ingresaron una petición en el INDA que previamente ya indicó que existen títulos de propiedad. Básicamente, como Subsecretaría de Tierras no tenemos empezado un procedimiento de adjudicación, ellos estarían en la fase diagnóstica, en la determinación de si se puede o no dar el procedimiento de adjudicación. Una particularidad que tiene esta comuna y otras comunas de Manta es que son comunas de posesión ancestral, existen estudios de la zona que establecen antecedentes que permiten determinar que sí son comunas de posesión ancestral, de hecho la Comuna Río Manta tiene un título de propiedad que le otorga el municipio de Montecristi, es un título que le otorga más de 80 años de propiedad, esto le establece al estado que ya existió incluso una posesión previo al otorgamiento de ese título. Hay muchos estudios antropológicos de la zona que determinan y hablan de la Comuna Río Manta. En la fase diagnóstica hay que revisar los títulos de propiedad existentes, determinar donde se encuentran las 3700 hectáreas, qué existe dentro de esas hectáreas, hay que determinar dónde se encuentran las 60 cuadras que ya tienen en título de propiedad, hay que determinar los títulos de propiedad que ya compró la refinera del pacífico. Es importante revisar todo lo señalado para poder establecer las situaciones a resolver y determinar el territorio que tiene puede ser legalizado actualmente a favor de la comuna.

[...] Entiendo que el trámite de la Comuna Río Manta no se ha hecho porque se estaba esperando la respuesta de la Corte, lamentamos que la comuna se haya tenido que ir por la justicia civil ordinaria, cuando esto se podía haber resuelto hace muchísimos años en el área administrativa, por la vía administrativa, incluso el asunto de los títulos individuales se pudo haber resuelto hace muchísimo tiempo atrás. Existen casos con problemas mucho más serios que los de la comuna y estos ya han sido abordados por el ministerio. Nosotros como institución estamos prestos a iniciar con el diagnóstico de factibilidad tomando en cuenta que tenemos mucha información que ya se ha relevado

y entrar a trabajar en territorio con la comunidad y facilitar lo antes posible el proceso de adjudicación y todas las resoluciones de conflictos que se tengan que hacer en el camino, entendemos que no es un proceso fácil pero si entendemos que tenemos todas las facilidades y los equipos técnicos a nivel de planta central y de nivel desconcentrado para dar atención a todo lo que está necesitando la comuna. [El énfasis nos pertenece]

46. En la misma diligencia, el procurador síndico del Municipio del cantón de Montecristi, respecto a la acción planteada en su contra indicó que, como institución pública respetan los derechos constitucionales y que se encuentra presta a colaborar con la comuna Río Manta respecto a la legalización y adjudicación de las tierras del cantón Montecristi. Además, señaló que si se determina el cumplimiento a lo que dispone la Constitución y la ley “no pueden oponerse a las pretensiones que tienen los comuneros”.
47. Finalmente, el representante del Registro de la Propiedad de Montecristi, en relación a la acción constitucional planteada en su contra manifestó que, conforme lo establece el artículo 226 de la Constitución no pueden extralimitarse en sus competencias y que, por ello, no comprende cuál es el acto u omisión acusada en el proceso. Finalmente, enfatizó que si los organismos competentes estiman la legalización del territorio solicitado por los comuneros de Río Manta, como Registro de la Propiedad estarán prestos para colaborar con la inscripción correspondiente siempre que se cumpla con los requisitos establecidos en la Ley de Registro y en la Ley de Registro de Datos Públicos.

I. Planteamiento del problema jurídico

48. De las alegaciones contenidas en la demanda que origina la presente causa y de lo expuesto en la sección anterior, se puede advertir que la comuna Río Manta con la finalidad de sustentar la vulneración de su derecho constitucional a la propiedad de sus tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita por parte de la autoridad agraria (art. 57.4 y 5 de la Constitución) impugnó: (i) las providencias de adjudicación que habrían sido emitidas por el INDA a favor de algunos integrantes de la comuna Río Manta y de personas ajenas a la comuna; (ii) la Ordenanza reformatoria que reglamenta la compra-venta de los lotes de terreno ubicados en la parte urbana, centro de expansión urbana y zona rural del cantón, emitida por el Gobierno Municipal de Montecristi; (iii) los números catastrales otorgados por el Municipio de Montecristi respecto de predios individuales que serían parte del territorio comunal; (iv) las escrituras públicas otorgadas ante varios notarios, ya que estas tendrían relación con el territorio de la comuna Río Manta; y, (iv) las inscripciones de las escrituras públicas referidas por el Registro de la Propiedad de Montecristi.
49. Así, con base en la variedad de actos impugnados, la comuna Río Manta estableció como pretensiones de su acción de protección las siguientes: (i) que se dejen sin efecto todos los actos impugnados; y, (ii) que la justicia constitucional ordene que el

Ministerio de Agricultura a través de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria continúe con el trámite de adjudicación de 3872.31 hectáreas de territorio ancestral.

50. Ahora bien, de la revisión de las pretensiones contenidas en la acción de protección, esta Corte advierte lo siguiente:

50.1 La Ordenanza reformativa que reglamenta la compra-venta de los lotes de terreno ubicados en la parte urbana, centro de expansión urbana y zona rural del cantón (numeral ii del párr. 48 *supra*), al ser un acto normativo, no es objeto de acción de protección y, en consecuencia, la pretensión relativa a dicha ordenanza no puede ser examinada por esta Corte.

50.2 La pretensión de que se deje sin efecto los actos mencionados en los numerales i, iii, iv y v del párrafo 48 *supra*, presupone que la comuna Río Manta tiene determinado su territorio comunal, porque dichos actos atentarían contra su integridad territorial.

50.3 Finalmente, la pretensión señalada en el numeral ii del párrafo 49 *supra* establece con claridad que la principal problemática es que no está determinado plenamente el territorio comunal, tanto así, que requiere que la justicia constitucional ordene que el Ministerio de Agricultura, a través de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, continúe con el trámite de adjudicación de 3872.31 hectáreas de territorio ancestral.

51. Ahora bien, lo señalado en los párrafos 50.2 y 50.3 *supra*, permite a esta Corte determinar una incompatibilidad entre las pretensiones pues unas suponen que el territorio de la comunidad está plenamente identificado, lo que es negado por otra pretensión. En primer lugar, entonces, se analizará la solicitud de la comuna Río Manta encaminada a que se ordene que el Ministerio de Agricultura continúe con el trámite de adjudicación de 3872.31 hectáreas de territorio ancestral. Por lo referido, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró la autoridad agraria nacional el derecho de petición de la comuna Río Manta, por cuanto no habría tramitado su solicitud de legalización de territorio comunal?**

J. Hechos probados

52. De la revisión de los expedientes de instancia y de lo expuesto por las partes procesales en la audiencia pública, se debe señalar lo siguiente:

52.1 La petición de “*adjudicación y legalización de la totalidad de las tierras de propiedad colectiva*” que presentó la señora Idalinda Esmeraldas Delgado López, en calidad de presidenta de la comuna Río Manta, fue ingresada al INDA, delegación de Portoviejo, el 12 de febrero de 2010¹¹.

¹¹ Hoja 34 y 34 vuelta del expediente de primera instancia. Específicamente, esta documentación consta como anexo a la demanda de acción de protección presentada por la comuna Río Manta.

52.2 La solicitud de los comuneros fue remitida a la matriz del INDA en la ciudad de Quito; y, en oficio 003766 de 30 de marzo de 2010, el Director de Catastro Agrario (E) de la Dirección Nacional del INDA remitió al Delegado Provincial del INDA (E) en Portoviejo *“la carpeta sobre el estudio planimétrico e informe de linderos de la Comuna Río Manta (...) para que se inicie el trámite normal de adjudicación, cumpliendo todos los requisitos”*¹². Pese a existir esta disposición, vistos los expedientes de instancia, no se observa que la delegación de Portoviejo haya realizado alguna actuación para tramitar la petición de la comuna.

52.3 También se observa una resolución dictada por el delegado del INDA de Portoviejo, el 26 de noviembre de 2010, mediante la cual se hace referencia a *“un segundo pedido de legalización del territorio comunal, presentado el 23 de abril de 2010”* y se dispone el archivo de la petición, por cuanto no sería procedente disponer el inicio de un trámite de adjudicación sobre terrenos que tienen títulos de propiedad¹³.

52.4 Adicionalmente, los representantes de la comuna Río Manta en la audiencia pública ante la Corte Constitucional enfatizaron que durante más de diez (10) años han insistido con sus pedidos de legalización de su territorio colectivo y que, inclusive, han solicitado que la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria del MAG vaya a medir sus tierras comunales. Frente a esta aseveración, la responsable de la unidad técnica del MAG explicó: (i) que la petición que realizó la comuna Río Manta al INDA se encuentra en fase inicial –pre diagnóstica–; (ii) que, como Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, no han iniciado un trámite de adjudicación a favor de la comuna y que *“el trámite de la comuna no se ha hecho porque se estaba esperando la respuesta de la Corte Constitucional”*; y (iii) que, como institución responsable del proceso de legalización de territorio colectivo, *“lamentamos que la comuna haya tenido que recurrir a la justicia civil ordinaria, especialmente, porque la petición pudo haber sido resuelta hace muchísimos años en el área administrativa”*.

52.5. Además, en la audiencia pública, el MAG enfatizó que, respecto de la petición realizada por la comuna Río Manta, se encuentran prestos a *“iniciar con el diagnóstico de factibilidad (...) y a entrar a trabajar en territorio con la comunidad y facilitar lo antes posible el proceso de adjudicación y todas las resoluciones de conflictos que se tengan que hacer en el camino”* (véase párr. 43 *supra*).

K. Resolución del problema jurídico

53. La Constitución prevé el derecho de petición en los siguientes términos:

¹² Hoja 35, *ibidem*.

¹³ Hoja 85 y 86, *ibidem*.

Art. 66.- Derecho de libertad. - Se reconoce y garantizará a las personas: [...]

23. El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo.

- 54.** La comuna Río Manta se encuentra reconocida y conforme se desprende del historial de dominio del Registro de la Propiedad del cantón Montecristi, desde el año 1962, tiene la propiedad de un territorio comunal de 60 cuadras (*véase nota al pie 5*), sin embargo, de la petición realizada por la comuna a la autoridad agraria nacional en el año 2010, se advierte que lo que se solicita es la adjudicación de un total de 3872.31 hectáreas; en este contexto, se puede establecer que se trata de una solicitud de delimitación de territorio comunal, por cuanto la comuna alega la posesión ancestral de una extensión de territorio mayor a la ya adjudicada por el Concejo Cantonal de Montecristi en el año 1962.
- 55.** Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “la Corte IDH”) ha manifestado que, el Estado tiene el deber de dar “certeza geográfica” a la propiedad comunitaria a través de la demarcación, delimitación y titularización; así, ha expresado que

el deber de los Estados de adoptar medidas para asegurar a los pueblos indígenas su derecho a la propiedad implica necesariamente, en atención al principio de seguridad jurídica, que el Estado debe demarcar, delimitar y titular los territorios de las comunidades indígenas [...]. Por tanto, el incumplimiento de dichas obligaciones constituye una violación al uso y goce de los bienes de los miembros de dichas comunidades.¹⁴

- 56.** De modo concordante con lo anterior, la Corte IDH también ha señalado que “*en atención al principio de seguridad jurídica, es necesario materializar los derechos territoriales de los pueblos indígenas a través de la adopción de medidas legislativas y administrativas necesarias para crear un mecanismo efectivo de delimitación, demarcación y titulación, que reconozca tales derechos en la práctica*”¹⁵.
- 57.** En particular, respecto al derecho a la propiedad territorial de los pueblos, comunidades y nacionalidades, en la sentencia No. 20-12-IN/20 de 1 de julio de 2020, esta Corte señaló:

105. El derecho a la propiedad territorial de los pueblos, comunidades y nacionalidades se fundamenta en el uso y posesión tradicional o ancestral de las tierras, territorios y recursos necesarios para su subsistencia física y cultural, con independencia del reconocimiento oficial del Estado a través de un título formal de propiedad. Es así que este derecho tiene una dimensión individual, cuyos titulares son las personas que

¹⁴ Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus Miembros Vs. Panamá, párr. 119. En el mismo sentido se pronunció la Corte con posterioridad: cfr. Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus Miembros Vs. Honduras, párr. 120, y Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil, párr. 118.

¹⁵ Caso Pueblos Kalíña y Lokono Vs. Surinam, párr. 133.

conforman dichos pueblos o comunidades, y a su vez, una dimensión colectiva, cuyo titular es el pueblo o comunidad correspondiente. El reconocimiento de este derecho, en sus dos dimensiones, conlleva la obligación del Estado de garantizar procesos efectivos, específicos y regulados de titulación y demarcación de los territorios, así como de proveer la seguridad efectiva y la estabilidad jurídica de las tierras [...]

124. A criterio de la Corte, es contrario al derecho colectivo reconocido en el artículo 57 numeral 5 de la Constitución, considerar las tierras y territorios indígenas como tierras de propiedad del Estado, por carecer las comunidades y pueblos de un título formal o no estar registradas bajo dicho título. Esta Corte considera que el derecho a la propiedad de los pueblos y comunidades, para ser efectivo, no puede ni debe estar sujeto a la existencia previa de un título de propiedad, puesto que aquello desconoce el uso y posesión tradicional y ancestral de las tierras y recursos [...]

125. A lo anterior, debe considerarse que la falta de reconocimiento del derecho a la propiedad y de la posesión territorial de los pueblos y comunidades indígenas puede producir graves consecuencias en su identidad cultural. [...]"

58. Ahora bien, los hechos probados mencionados en la sección previa permiten a esta Corte advertir que el Ministerio de Agricultura y Ganadería, a través de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria no ha atendido la petición de delimitación de territorio colectivo, que fue presentada por la comuna Río Manta desde hace más de diez años, a pesar de que dicho ministerio es la autoridad agraria nacional y, por ello, tiene el deber de asegurar el derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades a mantener la posesión de su territorio.
59. Por otro lado, se constata que en la actualidad existe un proceso administrativo, relativo a la tramitación de las solicitudes de delimitación de territorio comunal, mismo que conforme a lo señalado en los artículos 79 y 80 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales¹⁶, se encuentra establecido en el “Manual de procedimiento y trámites administrativos en materia de tierras rurales establecidos en la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales y su Reglamento General¹⁷”. Esta normativa tiene que ser aplicada por la unidad técnica del MAG para atender la solicitud realizada por la comuna Río Manta. En consecuencia, existe un mecanismo administrativo que busca garantizar los derechos colectivos de las comunas, mismo que debe ser observado y aplicado de forma inmediata y sin obstáculos por la autoridad agraria nacional.

¹⁶ Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, art. 79.- “*Delimitación y adjudicación. El Estado, a través de la Autoridad Agraria Nacional en coordinación con las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, delimitará sus territorios y en caso de divergencias, se respetarán las formas propias de resolución de conflictos. De no lograr un acuerdo las diferencias se resolverán por vías alternativas de solución de conflictos o por la vía judicial de conformidad con la Ley.*

La Autoridad Agraria Nacional establecerá los procedimientos para asegurar el derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades a mantener la posesión de sus territorios; y, a pedido de estos, procederá a su delimitación y adjudicación gratuita de conformidad con la Constitución y la Ley.” [Énfasis fuera de texto]

Art. 80.- “*Procedimiento. La Autoridad Agraria Nacional en conocimiento de la petición de delimitación y adjudicación de territorios en posesión ancestral, verificará técnicamente los fundamentos históricos, antropológicos, socioeconómicos, normativos y culturales que la sustentan (...)*”

¹⁷ Este manual fue expedido mediante Acuerdo Ministerial No. 73 el 26 de abril de 2017.

60. Una vez establecido que el territorio de la comuna no está plenamente identificado, se deben descartar las pretensiones que presupongan lo contrario, es decir, las identificadas en el párr. 50.2 *supra*.
61. Además, esta Corte llama la atención al Ministerio de Agricultura y Ganadería por no haber atendido la petición de delimitación de territorio colectivo formulada por la comuna Río Manta, pese al tiempo transcurrido.
62. En definitiva, esta Corte concluye que el Ministerio de Agricultura y Ganadería, como autoridad agraria nacional, vulneró el derecho de petición de la comuna Río Manta por las razones examinadas en la resolución de este problema jurídico.

VII. Decisión

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

1. Aceptar las pretensiones de la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 7 de octubre de 2011, identificada con el N° 2145-11-EP.
2. Rechazar por improcedente la acción extraordinaria de protección presentada en contra del auto de 15 de agosto de 2011.
3. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía a la motivación prevista en el artículo 76.7.1 de la Constitución.
4. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 7 de octubre de 2011 por la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí dentro de la acción de protección N° 352-2011 y en su lugar, emitir esta sentencia sobre el mérito de los hechos que motivaron la presentación de la acción de protección, en sustitución de la sentencia dejada sin efecto.
5. Como medida de reparación, se dispone que el Ministerio de Agricultura y Ganadería a través de la unidad técnica de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, de forma inmediata continúe con la tramitación de la solicitud presentada por la comuna Río Manta, para ello deberá considerar los estándares constitucionales e internacionales aplicables para la protección de derechos colectivos. Para justificar el cumplimiento integral de la medida, los responsables de la unidad técnica de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria del MAG, deberá remitir al juez de ejecución, dentro del término de 30 días contados desde la notificación de la presente sentencia un informe en el que se detalle los avances o resultados referentes a la tramitación de la solicitud de la comuna Río Manta.

6. Llamar la atención al Ministerio de Agricultura y Ganadería por no haber atendido la petición de delimitación de territorio colectivo formulada por la comuna Río Manta, pese al tiempo transcurrido.
7. Disponer la devolución de los expedientes a los jueces de origen, para que el juez de instancia proceda a su ejecución.
8. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de jueves 27 de enero de 2022.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL