

Guayaquil, 27 de julio de 2022.

CASO No. 2523-17-EP

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

SENTENCIA No. 2523-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional acepta parcialmente la presente acción y declara la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en una sentencia de apelación dictada en una acción de protección. Para el efecto, se verificó que la sentencia impugnada no analizó las vulneraciones de derechos constitucionales alegadas en la acción de protección.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 29 de junio de 2017, la Defensoría del Pueblo del Ecuador (también, “DPE”) presentó una acción de protección, con medida cautelar¹, en contra de la ministra de Agricultura y Ganadería y del ministro del Interior, a favor de las siguientes personas: Manuel Yunda Macas, María Beatriz Coyago Churaco, María Carmen Coyago, Soraya Yunda Coyago, Daniela Yunda Coyago, Tupac Chacha, Narcisa Yunda, Melisa Chacha Yunda, Ivana Chacha, José María Caiza, María Feliciano Aules, Nancy Maribel Caiza, Patricia Caiza, Segundo Lino Coyago Churaco, Hilda Caiza, Joel Coyago, Ronal Coyago, Asunción Coyago Churaco, Sebastián Coyago, María Edelina Coyado, German Coyago, Edison Coyago, Miguel Coyago y Mishel Coyago. La demanda² impugnó el desalojo ejecutado contra las referidas personas, en el que se habrían derrocado las viviendas edificadas, desalojo ordenado dentro de un procedimiento administrativo de revisión de adjudicación de tierras. En la demanda, se alegó la vulneración de los siguientes derechos: seguridad jurídica, debido proceso en la garantía de la motivación, igualdad, vivienda, inviolabilidad del domicilio, salud, agua y proyecto de vida³.

¹ La medida cautelar fue solicitada, específicamente, a favor de Segundo Lino Coyago.

² Esta demanda dio origen al proceso N.º 17314-2017-00168.

³ En el año 1998, la Compañía PROTYCA, conformada por Wilson Celi, Ángel Muñoz, Bolívar Velasteguí, e Hilda Molina Grijalva, presentó un proyecto de lotización del predio “La Victoria” y firmaron un compromiso de compraventa con los actualmente accionantes. La desmembración no fue aprobada por el IERAC, por lo que la venta no se dio; no obstante, las personas ya se habían trasladado al predio; y, en 1998, realizaron el trámite de adjudicación de tierras.

Bolívar Octaviano Velasteguí, Hilda Molina Grijalva de Sotomayor, Liliana Jacqueline Muñoz Guerra (esta última en calidad de apoderada de su padre, Ángel Amable Muñoz Vera y, hermana Dolores Elizabeth Muñoz Guerra) iniciaron un trámite administrativo de reversión de adjudicación, en contra de las siguientes personas: Salvadora Cobascango Alcasiga; Manuel Farinango Anrango, José Gabriel Coyago Churaco y Rosa Matilde Tandayamo, Segundo Lino Coyago Churaco; y Néstor Agustín Fiel Ruiz y Dolores Piedad Suquiosqui Reyes. Estos trámites administrativos de reversión fueron signados con los números:

2. En el auto de 5 de julio de 2017, la jueza de la Unidad Civil del cantón Cayambe, provincia de Pichincha, (también, “Unidad Judicial”) negó la medida cautelar solicitada por la DPE a favor de Segundo Lino Coyago (relativa a que el Ministerio del Interior garantice su reingreso al terreno adjudicado a su favor) porque no identificó la existencia de un daño grave e inminente⁴.
3. En la sentencia de 17 de julio de 2017, la Unidad Judicial rechazó la acción de protección. La DPE apeló esta sentencia.
4. En sentencia de 18 de agosto de 2017, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia Pichincha (también, “tribunal de apelación”) negó el recurso y confirmó la sentencia de primera instancia.
5. El 14 de septiembre de 2017, la DPE⁵ (también, “entidad representante de los accionantes”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación (también, “sentencia impugnada”).
6. En el auto de 2 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda presentada.
7. Mediante documento de 3 de agosto de 2018, Segundo Lino Coyago Churaco, una de las personas a favor de quien se presentó la acción de protección, designó a su abogado patrocinador.
8. En virtud del sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de esta causa le correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien, en la providencia de 17 de agosto de 2021, avocó su conocimiento y solicitó el correspondiente informe de descargo.

0005P05163, 0005P05206, 0005P05207, 0005P05209, 0005P05210, 0005P05211, 0005P05212. El predio concerniente a la adjudicación está ubicado en el sector El Mirador de la parroquia Ascázubi, cantón Cayambe, de la provincia de Pichincha, cuya titularidad de domino sostuvieron los solicitantes de la reversión, con base en la escritura de compra-venta inscrita en el Registro de la Propiedad del cantón Cayambe el 22 de enero de 1988.

El 7 de mayo de 2007, el Director Ejecutivo del ex INDA emitió la resolución N.º 05641, en la que aceptó las demandas de reversión por cuanto, verificó que tenían dueño (esta resolución fue notificada a las partes). A través de la resolución N.º 13571 de 29 de octubre de 2007, se rechazó el recurso de reposición interpuesto y mediante resolución de 19 de abril de 2012, se confirmó esta última resolución. Concluido el trámite administrativo, no se impugnó ante el Tribunal Contencioso Administrativo, de forma que la resolución de reversión quedó en firme.

A través de la resolución de 29 de mayo de 2015, la Subsecretaria de Tierras y Reforma Agraria dispuso que se garantice el derecho a la propiedad reconocido en el acto administrativo y, de ser el caso, se realice el desalojo; al respecto, mediante resolución de 20 de julio de 2016, el Intendente de Policía dispuso que se realice el desalojo el 04 de agosto de 2016, lo cual fue notificado el 2 de agosto del mismo año; en este acto administrativo no se dispuso el derrocamiento de viviendas.

⁴ Expediente de primera instancia, hojas 101 y 102.

⁵ Presentó la demanda en representación de las mismas personas que fueron la parte afectada en el proceso de origen.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

9. La entidad representante de los accionantes pretende que se declare la vulneración del derecho al buen vivir en relación con el derecho a la vivienda, así como los derechos a la tutela judicial efectiva, a la defensa (en relación con las garantías de no ser privado de este derecho en ninguna etapa o grado del procedimiento, de ser juzgado por un juez imparcial y de la motivación) y a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 30, 75, 76.7 (literales a, k y l) y 82 de la Constitución, respectivamente. Además, como medida de reparación, solicita que se deje sin efecto la sentencia impugnada.
10. Como fundamento de sus pretensiones, la entidad representante de los accionantes esgrimió los siguientes *cargos*:
- 10.1. En la sentencia impugnada se vulneró el derecho a la vivienda porque no se habrían considerado los parámetros que la administración pública debe aplicar en un desalojo, sobre todo, los estándares internacionales de derechos humanos. Para el efecto, la DPE sistematiza los estándares que considera aplicables al caso.
 - 10.2. En la sentencia impugnada se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva porque se habría limitado a realizar un examen de legalidad, con base en el cual habría concluido que la vía ordinaria era la adecuada, es decir, sin haber analizado las alegadas vulneraciones de derechos fundamentales.
 - 10.3. En la sentencia impugnada se vulneró el derecho a la defensa, en la garantía de no ser privado de este derecho en ninguna etapa o grado del procedimiento, porque se habría negado el recurso sin considerar las normas constitucionales mencionadas por la DPE y el principio de aplicación directa de la Constitución.
 - 10.4. En la sentencia impugnada se vulneró el derecho a la defensa en la garantía de ser juzgado por un juez imparcial, en relación con el principio de igualdad, porque no se habría puesto *“atención a los elementos probatorios procurados por la parte accionante para que se tome en cuenta la procedencia de la apelación de la acción de protección”*.
 - 10.5. En la sentencia impugnada se vulneró el derecho a la defensa en la garantía de la motivación porque carecería de una estructura lógica que relacione la decisión con sus premisas y que *“explique la pertinencia de la vulneración de los derechos constitucionales en la acción de apelación”*.
 - 10.6. En la sentencia impugnada se vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque se habría rechazado el recurso de apelación con base en una interpretación de las normas que no habría considerado que *“la acción de*

protección constituye un mecanismo idóneo y eficaz para garantizar derechos constitucionales”. Esto, a su vez, habría generado la inobservancia de los principios de igualdad y jerarquía normativa.

C. Informe de descargo

- 11.** El 25 de agosto de 2021, Carlo Carranza Barahona, juez de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, presentó un informe en el que señaló que no hubo vulneración de derechos constitucionales en la sentencia impugnada. Expresamente, afirmó lo siguiente:

[A] criterio del Tribunal los legitimados activos, tenían la plena capacidad para incoar una acción contenciosa administrativa, por lo que, con la sentencia emitida por el Tribunal de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, NO se ha vulnerado derecho alguno en contra de los legitimados activos, pues existe seguridad jurídica, tomando en cuenta que en el proceso administrativo se fundamentó en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas procesales previas, claras, públicas, que fueron aplicadas en el expediente administrativo; tampoco se vulneró la tutela judicial pues no solo se garantizó el acceso a la jurisdicción, sino también el derecho que se resolvió sobre sus pretensiones, en el presente caso negativamente; no existió parcialización de ninguna clase, pues existió igualdad de armas; la sentencia fue debidamente motivada, anunciando las normas y principios jurídicos; así como se explicó la pertinencia de la aplicación de las mismas.

II. Competencia

- 12.** De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 58 y 191.2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (también, “LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III. Planteamiento y resolución del problema jurídico

- 13.** 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 fundamental⁶.
- 14.** En el cargo reseñado en el párrafo 10.1 *supra*, la pretensión de la DPE es que esta Corte valore la aplicación de estándares que regularían los procesos de desalojo, en relación con los hechos que originaron la acción de protección. Asimismo, se observa que el cargo mencionado en el párrafo 10.6 *supra* se dirige a cuestionar la interpretación realizada por el tribunal de apelación sobre las normas relativas a la acción de protección en la sentencia impugnada. El resolver estos asuntos implicaría que esta Corte revise la decisión de fondo adoptada en el proceso de origen, o sea, la decisión de negar el recurso de apelación en la acción de protección. Al respecto, cabe

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

indicar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y, solo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar el fondo de las decisiones adoptadas en el proceso de origen, lo que la jurisprudencia de esta Corte ha denominado “examen de mérito”.

15. Sobre el particular, esta Corte, en los párrafos 55 y 56 de la sentencia N.º 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, ha definido que el control de mérito en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales solo puede realizarse en ciertas circunstancias excepcionales y de oficio. Este carácter oficioso del control de mérito excluye la formulación de problemas jurídicos en relación con los cargos especificados en los párrs. 10.1 y 10.6 *supra*.
16. Por otro lado, de conformidad con lo establecido por esta Corte en la sentencia N.º 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por el accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica).
17. Según esa misma sentencia, la verificación de que un cargo esté completo debe realizarse en la fase de admisión de la demanda, razón por la que, una eventual constatación de que un determinado cargo carece de una argumentación completa al momento de dictar sentencia no puede implicar, simplemente, su rechazo, sino que la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si es posible establecer una violación de un derecho fundamental.
18. En este contexto, se verifica que al cargo sintetizado en el párrafo 10.3 *supra* carece de justificación jurídica pues se limita a afirmar la vulneración del derecho a la defensa porque no se habrían considerado ciertas normas constitucionales. Por lo tanto, pese al esfuerzo razonable realizado (ver párr. anterior), no es posible formular un problema jurídico sobre esta alegación.
19. En lo concerniente al cargo mencionado en el párrafo 10.4 *supra*, la DPE se limita a señalar una supuesta falta de atención respecto de elementos probatorios, sin especificar en qué habría consistido dicha omisión ni ofrecer algún argumento que permita relacionarla con la alegada parcialización del tribunal de apelación; de forma que, pese al esfuerzo razonable realizado (ver párr. 17 *supra*), no es posible formular un problema jurídico al respecto.
20. Tampoco el cargo mencionado en el párr. 10.5 *supra* es mínimamente completo. En primer lugar, por la falta de especificidad de su base fáctica, pues no basta señalar que una decisión carece de una estructura lógica para que un órgano jurisdiccional examine la vulneración de la garantía de la motivación. Esta falta de especificidad

llevaría a “auditar” íntegramente la justificación del auto impugnado, actividad que ya ha sido descartada por la jurisprudencia de esta Corte (ver sentencia N.º 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 101). Además, la otra razón esgrimida por la entidad accionante, el no haber explicado “*la pertinencia de la vulneración de los derechos constitucionales*”, no es comprensible; por lo que, ni aun mediante la realización de un esfuerzo razonable, es posible formular un problema jurídico en relación a este argumento.

21. En el cargo mencionado en el párrafo 10.2 *supra*, se afirma la violación del derecho a la tutela judicial efectiva porque en la sentencia impugnada no habría realizado un análisis de la vulneración de los derechos constitucionales alegados en la demanda de acción de protección. Al respecto, en el párr. 103 de la mencionada sentencia N.º 1158-17-EP/21, esta Corte determinó que el estándar de suficiencia de la motivación, en acciones de protección exige que los jueces realicen el “*análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derecho constitucionales en sentencia*”; por consiguiente, con base en la sentencia N.º 889-20-JP/21, el mencionado cargo se reconducirá al análisis de una presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación⁷; así, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, la sentencia de apelación dictada en la acción de protección, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las personas accionantes porque no se habría realizado un análisis sobre las alegadas violaciones de derechos fundamentales?**
22. La DPE sostuvo que el tribunal de apelación habría rechazado la acción de protección con fundamento en que se trataba de un asunto de mera legalidad y que la vía adecuada para la resolución de la controversia era la contencioso-administrativa.
23. En su parte pertinente, el artículo 76.7.1 de la Constitución determina que “[n]o 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”.
24. Al respecto, en la sentencia N.º 1158-17-EP/21, que sistematiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la garantía de la motivación, la Corte Constitucional estableció que las garantías jurisdiccionales presentan un contexto particular de la motivación que “*eleva el estándar de suficiencia exigible a una argumentación jurídica*” y, conforme a este:

[e]n materia de acción de protección, los jueces “*deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derecho constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. [...Y] únicamente cuando no*

⁷ Específicamente, la sentencia determina: “*cuando se argumente la violación de la tutela efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, el juez o jueza podrá direccionar el análisis a la garantía que corresponda del debido proceso y podrá tratar cada garantía de forma autónoma*”. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 122.

*encuentren vulneración de derechos constitucionales [...] podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido [...]*⁸.

- 25.** En la sentencia impugnada, se aprecia que, a partir del considerando quinto, el tribunal de apelación se refirió a la procedencia de la acción de protección. Al respecto, citó los artículos 40 y 42 de la LOGJCC, sobre los requisitos de admisión y causales de improcedencia de dicha garantía jurisdiccional. A continuación, identificó y describió distintas piezas del expediente administrativo de reversión a la adjudicación N.º 005P05163, particularmente, lo siguiente:

[L]a “Resolución No. 13571, de 29 de octubre de 2007, la cual rechaza el Recurso de Reposición, causando estado la Resolución No. 05641 de 07 de mayo de 2007, que dispone aceptar las demandas de reversión, y garantizar al derecho de propiedad de la parte actora, aun con auxilio de la fuerza pública, como faculta el artículo 40 de la Ley de Tierras Baldías y Colonización”; y la “Resolución de 29 de mayo de 2015 [...] que dispone: [...] Oficiar al señor Intendente General de Policía de Pichincha; a fin de garantizar el derecho de propiedad de los señores Bolívar Octaviano Velasteguí, Hilda [sic] Molina Grijalva de Sotomayor, Liliana Jacqueline Muñoz Guerra (esta última en calidad de apoderada de su padre, Sr. Ángel Muñoz Vera y, hermana Dolores Elizabeth Muñoz Guerra); y, de ser el caso se desaloje a terceros extraños que alteren o perturben el derecho reconocido en el Acto Administrativo en referencia [se omitió el énfasis del original].

- 26.** Luego, en el considerando sexto, se refirió a la naturaleza de la resolución administrativa, a la presunción de legalidad de las decisiones emanadas del poder público y al derecho de los administrados a impugnar los actos administrativos, en sede administrativa o judicial. En el considerando séptimo, entre otros aspectos, se citó un fallo de casación en el que se afirma que la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa garantiza el derecho constitucional de impugnar judicialmente los actos administrativos y, en el considerando octavo, se afirmó lo siguiente:

De la revisión del libelo constitucional, de la escucha del audio de la audiencia pública de la acción de protección, no se advierte vulneración de alguna garantía constitucional, que se encuentre en el catálogo de los derechos fundamentales [...] Al ser la acción de protección una garantía jurisdiccional, que tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y no la resolución de asuntos de mera legalidad, puesto que, en el caso sub júdice al no haberse probado por el accionante, en el proceso constitucional vulneración de derecho constitucional alguno, lo que se intenta por intermedio de esta garantía jurisdiccional “inoportuna” es que los jueces constitucionales resuelvan “un conflicto” que no entra en la esfera de lo constitucional [se] niega el recurso de apelación planteado por la parte accionante [...].

- 27.** Para valorar los textos citados, se debe considerar que la Corte ha señalado que “una argumentación jurídica es la expresión del razonamiento desarrollado para resolver determinado problema jurídico”; a su vez, que los problemas jurídicos son preguntas, que surgen de las alegaciones de las partes y cuyas respuestas determinarán las

⁸ Párrs. 103 y 103.1.

decisiones a adoptarse en el caso; siendo las decisiones “*acciones que toma el juez coherentemente con sus respuestas a los problemas jurídicos que el caso plantea*”⁹.

28. En este contexto, se verifica que el análisis del tribunal de apelación se centró en el expediente administrativo de reversión y los mecanismos para impugnar los actos administrativos; en virtud de lo cual, concluyó, por un lado, que se trata de un asunto de mera legalidad y, por otro, que no hubo vulneración de derechos fundamentales. En relación con esta última afirmación, no se identifica que en la sentencia impugnada se haya cuestionado la posible vulneración de los derechos fundamentales alegados o que se haya desarrollado algún tipo de razonamiento que hubiera permitido arribar a la conclusión de que estos no se vulneraron.
29. Conforme a la citada sentencia N.º 1158-17-EP/21 (ver párr. 24 *supra*), en virtud de que la sentencia de acción de protección impugnada no examinó las alegadas violaciones de derechos fundamentales, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la entidad accionante.

IV. 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. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la causa N.º **2523-17-EP**.
2. Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada por la DPE.
3. Como medidas de reparación se dispone:
 - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia de 18 de agosto de 2017, emitida por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha dentro de la acción de protección N.º 17314-2017-00168.
 - 3.2. Disponer que se efectúe el sorteo correspondiente para que una nueva integración de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha emita una nueva sentencia.
4. Notifíquese, publíquese, devuélvase y cúmplase.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 55.1 y 55.2.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 27 de julio de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

SENTENCIA No. 2523-17-EP/22

VOTO CONCURRENTENTE

**Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y
Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz**

I. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó con nueve votos a favor, entre ellos con nuestro voto concurrente, la **Sentencia No. 2523-17-EP**, mediante la cual resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por la Defensoría del Pueblo del Ecuador en contra de la sentencia de segunda instancia, emitida el 18 de agosto de 2017 por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia Pichincha dentro de la acción de protección No. 17314-2017-00168.
2. Si bien estamos de acuerdo con la decisión adoptada por la mayoría de la Corte en esta causa, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente presentamos el razonamiento de nuestro voto concurrente sobre la procedencia del control de mérito en este caso.

II. Análisis

3. En la sentencia aprobada se aceptó parcialmente la acción extraordinaria de protección al identificar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por cuanto, la sentencia impugnada no realizó el análisis de los derechos alegados como vulnerados por la entidad accionante, sino que se limitó a señalar que la vía ordinaria era la pertinente.
4. Si bien compartimos el razonamiento mediante el cual se identificó la vulneración al derecho mencionado, considero también que se cumplen los elementos determinados en la sentencia No. 176-14-EP/19 que hacen posible que la Corte Constitucional realice el control de mérito. Y así, procede este Organismo a verificar si en los hechos que se ventilaron en el proceso de origen, esto es dentro de la acción de protección presentada en su momento por la DPE, existieron vulneraciones a derechos constitucionales.
5. Para que la Corte Constitucional realice el control de méritos deben cumplirse los siguientes supuestos:
 - (i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo o prosecución del juicio;
 - (ii) que prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior;
 - (iii) que el caso no haya sido seleccionado por la Corte para revisión;

(iv) que el caso sea grave, novedoso, relevante o inobserve los precedentes establecidos por este Organismo.¹

6. En relación al **elemento (i)**, la Corte verificó que la sentencia de segunda instancia de la acción de protección emitida el 18 de agosto de 2017 por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia Pichincha, vulneró el debido proceso en la garantía de motivación al no analizar los derechos alegados como vulnerados.

7. En cuanto al **elemento (ii)**, de la revisión del expediente se puede observar que los hechos que dan origen a la acción de protección versan sobre un grupo de familias campesinas a quienes en su momento el INDA les adjudicó predios sobre los cuales construyeron sus viviendas y en las que realizaban actividades agrícolas. Sin embargo, dichas adjudicaciones habrían sido revertidas en virtud del reclamo de legítimos propietarios. Fruto de ello, el Ministerio de Agricultura y Ganadería solicitó al Intendente de Policía el desalojó, autoridad que no solo procedió con el desalojo sino con el derrocamiento de las viviendas, según se desprende de la revisión del expediente.²

8. Como consecuencia del desalojo y el derrocamiento, las familias de las que formaban parte niños, niñas, adolescentes y adultos mayores se encontrarían en graves condiciones de vulnerabilidad, pues de manera repentina dejaron de contar con una vivienda adecuada y sin recursos económicos para acceder a una nueva, dejándolos a la intemperie. Tampoco se observa que se hayan adoptado medidas destinadas a prevenir o mitigar dichas condiciones, por parte de alguna entidad pública. Únicamente se observan informes presentados por el MIES y el Ministerio de Salud Pública que corroborarían el grave impacto de estos hechos en el derecho a la vivienda, a una vida digna, a la salud física y mental, principalmente.

9. En efecto, en el informe del Ministerio de Salud Pública se señala:

las personas viven en marcada inseguridad, sin los servicios básicos, ni las facilidades esenciales para realizar sus actividades cotidianas. Existe afectación por el derrocamiento de las viviendas, se produce un duelo que no se logra superar, ya que estas viviendas formaron parte de la historia personal y modo de vida de las personas desalojadas (...) han perdido su fuente de ingreso y alimentación, teniendo dificultades para ubicarse en nuevos empleos que sean estables y rentables”.³

10. En virtud de lo señalado, se verifica que *prima facie* los jueces que conocieron la acción de protección presentada por la DPE no habrían tutelado los derechos alegados como vulnerados, de manera particular el derecho a la propiedad y el derecho a la vivienda.

11. En relación al **elemento (iii)**, se ha verificado en el Sistema Automatizado de la Corte Constitucional que la causa no ha sido seleccionada.

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 176-14-EP/29, párr. 55.

² Resolución de 29 de mayo de 2015 emitido por la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, consta a fjs. 8 del expediente de acción de protección.

³ A fjs. 37 del expediente de acción de protección consta el informe emitido por la Dirección Distrital 17D10 Cayambe Coordinación Zonal 2 del Ministerio de Salud Pública de 28 de marzo de 2017.

12. En cuanto al **elemento (iv)**, esta causa cumple con el criterio de *gravedad*, establecido en el artículo 25 de la LOGJCC al tratarse de grupos familiares campesinos de escasos recursos conformados por personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria quienes, como consecuencia del desalojo y el derrocamiento de las viviendas, se encontrarían en condiciones agravadas de vulneración de sus derechos.

13. En el mismo sentido se verifica, el cumplimiento del criterio de *novedad* contemplado en el mismo artículo, por cuanto la Corte Constitucional no se ha desarrollado jurisprudencia en relación al derecho constitucional a la vivienda adecuada y parámetros frente a desalojos.

14. En suma, se observa que en esta causa la Corte Constitucional debió considerar los elementos que se ha expuesto a fin de no limitar el análisis exclusivamente al ámbito de los derechos procesales, sino continuar con el correspondiente análisis de mérito, pues como claramente son hechos que revisten gravedad derivadas de actuaciones estatales, frente a los cuales, la declaración de vulneraciones de derechos procesales sería insuficiente.

15. El análisis de mérito en una acción extraordinaria de protección tiene carácter eminentemente excepcional, sin embargo, en casos como el presente, permite que esta Corte, en su calidad de más alto órgano de justicia constitucional, asegure el cumplimiento de la finalidad de las garantías jurisdiccionales que es la protección oportuna y efectiva de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos y, además, desarrolle parámetros para la correcta actuación de las autoridades judiciales.

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 2523-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 29 de julio de 2022, mediante correo electrónico a las 15:50; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)