

Quito, D.M., 01 de noviembre de 2023

CASO 1254-19-EP

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

SENTENCIA 1254-19-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada por una compañía privada, en contra de la sentencia de segunda instancia dictada dentro de un proceso de acción de protección. En ella se declaraba la vulneración de derechos constitucionales de quien ejercía la posesión sobre un predio ubicado en la comuna "Sube y Baja" y "La Barranca", de la parroquia Simón Bolívar (Julio Moreno) del Cantón Santa Elena, Provincia de Santa Elena. Se concluye que la sentencia no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del trámite propio; sin embargo, sí vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, al haber incurrido en los vicios de insuficiencia motivacional y motivación aparente por inatención.

1. Antecedentes

1. Con fecha 03 de octubre de 2018, Jesús Celestino Matías González, por sus propios y personales derechos, presentó una acción de protección en contra de la compañía Molinos Champion S.A. Mochasa, alegando vulneración de sus derechos constitucionales al trabajo, a una vida digna, a la inviolabilidad del domicilio y a la propiedad de territorios ancestrales. La violación a dichos derechos se habría configurado por el desalojo de su tierra comunal,¹ al actor y los miembros de la comuna La Barranca de Julio Moreno. El proceso recayó en conocimiento de la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia

¹ La parte actora describió los hechos en los siguientes términos:

Es el caso señor Juez que el día 6 de octubre del 2017, a eso de las 11h00 aproximadamente, en momentos en los que nos encontrábamos en nuestras labores agrícolas, algunos individuos entre ellos el señor Héctor Mejía Pereira quien dice ser Gerente de Recursos Humanos de la compañía MOLINOS CHAMPION S.A. MOCHASA, de forma ilegal y sin ningún tipo de orden judicial, de forma violenta y abusiva arrebataron la posesión de nuestra tierra la misma que es de propiedad de la comuna, violando a nuestros derechos constitucionales tratándonos como animales, discriminándonos y despojándonos de nuestras tierras comunales, las mismas que según la Constitución son inalienables, inembargables e indivisibles.

El día de los hechos, el señor Héctor Mejía Pereira en compañía del señor intendente de policía el señor Manuel Chum y varios policías, los mismos que realizando un operativo por demás irregular mediante insultos y amenazas nos sacaron a la fuerza de nuestra tierra y en cuestión de minutos a nuestra vista y paciencia en medio de gritos y empujones, levantaron una casa de caña y ubicaron a un guardia de seguridad para prohibirnos el ingreso a nuestra propiedad [...].

con sede en el Cantón Santa Elena, de la Provincia de Santa Elena (“**Unidad Judicial**”) y fue signado con el número 24201-2018-01235.

2. Mediante sentencia de 30 de noviembre de 2018, la jueza de la Unidad Judicial resolvió negar la acción de protección deducida, por:

[No ser] procedente la acción planteada ya que la misma también se encasilla a lo determinado en el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional específicamente en sus numerales 1 y 5 por la imposibilidad de establecer que exista una violación de derechos constitucionales; ha afirmado el accionante que a su voluntad existe un proceso judicial penal en curso; más, (sic) no un procedimiento judicial civil (Justicia Ordinaria a la que se debe acudir); y, se ha verificado que la pretensión del accionante dentro de la presente acción constitucional es la declaración de un derecho patrimonial vinculado con el terreno rústico sobre el que ambas partes procesales afirman tener un derecho de propiedad.

3. La parte actora interpuso recurso de apelación, que fue sustanciado por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena (“**Sala Provincial**”). En sentencia de 05 de febrero de 2019, dictada y notificada el mismo día, la Sala resolvió revocar la sentencia de primera instancia y aceptar la acción de protección.²
4. Con fecha 07 de marzo de 2019, la Sala Provincial resolvió los recursos de aclaración y ampliación interpuestos por las partes.³
5. El 04 de abril de 2019, Molinos Champion S.A. Mochasa (“**compañía**” o “**compañía accionante**”), representada por su gerente general Mario Efraín Vernaza Amador, propuso

² Así, declaró la vulneración de los derechos y garantías previstos en los artículos 66, numerales 2 y 26; 76; y, 82 de la Constitución de la República del Ecuador. Condenó a la parte demandada a que restituya la posesión del bien inmueble en favor del accionante y quienes ejercían su posesión. Como medida de no repetición, se dispuso “que la Gobernación de la Provincia de Santa Elena, efectuó una debida y oportuna difusión de esta sentencia a la Intendencia de Policía, Comisarías y Jefaturas Políticas”. Por último, aclaró que la sentencia “no ha concedido la titularidad sobre el bien inmueble de la parte accionante, pues para ello existe la vía judicial civil, para la declaratoria de este derecho que sobre dicho bien tengan las partes procesales o terceras personas”.

³ La Sala Provincial señaló que:

[...] es pertinente dejar sentado que el tribunal de mayoría únicamente ordenó la restitución de la posesión [...] sobre bien (sic) inmueble ubicado en la comuna Sube y Baja y La Barranca de la parroquia Simón Bolívar (Julio Moreno) del cantón Santa Elena, provincia de Santa Elena. Situación que conforme lo establece el Art. 715 del Código Civil, se lo reputa dueño, mientras otra persona no justifiquen (sic) serlo. Esto quiere decir y (sic) que como bien se dejó sentado en la sentencia que es objeto del recurso en ciernes, que el tribunal no ha reconocido y/o otorgado derecho al legítimo activo o pasivo, sobre la titularidad que tengan o no del inmueble antes indicado, de tal manera que resulta por demás ilógico entender que el Tribunal, por medio de lo resuelto, ha dejado sin validez algún título de propiedad, cuando para su debate, sería en la justicia ordinaria y que dicho sea de paso ni si quiera la Corte al momento de confeccionar el fallo, realizó análisis de tal índole. [...]. (Mayúsculas en el original).

acción extraordinaria de protección, impugnando la sentencia de 05 de febrero de 2019, emitida por la Sala Provincial.

6. El 03 de octubre de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el número 1254-19-EP.⁴ La jueza sustanciadora, en cumplimiento del orden cronológico, mediante providencia de 28 de septiembre de 2023, avocó conocimiento del caso, requirió a los jueces de la Sala Provincial que remitan un informe motivado en el término de cinco días y dispuso su notificación a los involucrados.

2. Competencia

7. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador; y, artículos 58, 63 y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han violado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la compañía

8. En su demanda, la compañía accionante alega que la decisión impugnada vulnera sus derechos constitucionales a la propiedad, a la tutela judicial efectiva; al debido proceso en sus garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, de la motivación; a la defensa; y, a la seguridad jurídica, contenidos en los artículos 66, numeral 26; 75; 76, numerales 1 y 7, literales a) y 1); 82 y, 321 de la Constitución de la República, respectivamente.
9. La compañía accionante señala que, en la demanda originaria de acción de protección, Jesús Celestino Matías González “no solicitó nada de forma concreta”. No obstante, la Sala Provincial señaló en su sentencia que:

5.- PETICIÓN CONCRETA. Sin que de forma escrita hayan manifestado su petición concreta; solicitan en diferentes momentos dentro de la audiencia [...] que el accionado presente el plano del terreno que argumenta es propiedad de ellos, al decir: “podemos suspender la audiencia, Ud. Coge el plano, cogemos el plano, cogemos las escrituras que no

⁴ El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Alí Lozada Prado y el ex juez Hernán Salgado Pesantes.

concuerdan y podemos ver que ellos están invadiendo esa propiedad y el informe del Municipio que hicieron hace 2 o 3 semanas en el que se manifiesta que ellos de (sic) las coordenadas, ahí está el delito flagrante”; además, de afirmar: “ellos no pueden ser desplazados de sus tierras, la norma constitucional es clara, por lo que le solicito que se realice un peritaje [...]”.

10. Al respecto, la compañía sostiene que se puede interpretar que “la intención del accionante [del proceso de origen] era recuperar la posesión de tierras”. Dicho esto, la compañía alega que “la acción de protección no era procedente y darle paso constituye una vulneración al debido proceso, a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva”. Pues: “[...] el acto que supuestamente vulneró los derechos del accionante (despojo de la posesión), podía ser impugnado en la vía judicial ordinaria mediante las acciones posesorias que contempla el Código Civil, las mismas que son adecuadas y eficaces del proceso de origen”.
11. Adicionalmente, señala que por una parte la acción de protección no se presentó en contra de una persona jurídica que presta servicios públicos impropios o de interés público, ni presta servicios públicos por concesión o delegación; y, por la otra, “no se demostró que se haya provocado un daño grave, o que el accionante se encuentre en estado de subordinación o indefensión frente a un poder económico, social, cultural, religioso o de cualquier otro tipo”.
12. En la misma línea, indica que “no puede utilizarse una acción de protección para buscar la declaración de derechos de propiedad o al goce de los derechos reales que derivan de él, como la posesión”, de acuerdo con el precedente constitucional contenido en la sentencia 146-14-SEP- CC, dictada dentro del caso 1773-11-EP, cuya parte pertinente fue citada por la compañía accionante.⁵

⁵ De acuerdo con la accionante, la Corte se habría pronunciado en los siguientes términos:

Entrando en materia, respecto al derecho constitucional a la propiedad, esta Corte Constitucional ha expresado que el mismo, independientemente del tipo o forma de propiedad de que se trate, comprende una doble dimensión y es a partir de la adecuada identificación y diferenciación de aquello en los casos en concreto, que se llegará a establecer el ámbito de protección así previsto [...] Así, en síntesis, sobre el derecho constitucional a la propiedad esta Corte ha distinguido: 1) En cuanto lo sustantivo, una primera dimensión referida a su reconocimiento como derecho constitucional que implica una obligación por parte del Estado para promover su acceso a través de las políticas públicas y otras medidas, y una limitación para que el mismo Estado no lo menoscabe ni vulnere, es decir, genera obligaciones de prestación y abstención; y, una segunda dimensión que se refiere a la declaración propiamente dicha de un derecho, en cuanto el derecho de propiedad se encuentra encaminado al reconocimiento de la titularidad de propietario de un bien o al goce de los derechos reales que derivan de él. 2) En cuanto a lo adjetivo, en el primer caso, se está frente a materia de justicia constitucional, en tanto se trata de un derecho preexistente que responde a su derivación del derecho a la dignidad humana, justiciable mediante las garantías jurisdiccionales; y, en el segundo caso, se está frente a materia de justicia ordinaria, ya que se encuentra encaminado a buscar la declaración de un derecho y su respectiva titularidad, para lo cual el ordenamiento jurídico ha previsto las acciones ordinarias para su activación [...].

13. La compañía accionante agrega que:

[...] el juez no dispuso notificar al Intendente General de Policía de Santa Elena, cuando fue la única autoridad que participó del acto que supuestamente vulneró los derechos del accionante y demás comuneros, impidiendo de esta manera que ejerza su derecho a la defensa y aclare los hechos suscitados el día 6 de octubre de 2017, violando en consecuencia el debido proceso, más aún cuando uno de los argumentos de la Sala para conceder la acción de protección fue precisamente la supuesta actuación ilegal del Intendente de Policía.

14. Además, alega que la sentencia impugnada carece de motivación porque no habría cumplido con los elementos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad. De acuerdo con la compañía accionante, la sentencia carecería de motivación porque “el argumento utilizado para declarar la vulneración de derechos es la supuesta ilegalidad de la actuación del Intendente de Policía, que ni siquiera fue notificado para ejercer su derecho a la defensa”. En consecuencia, en la sentencia no existiría el elemento de lógica, “pues se ha tramitado una acción de protección en contra de particulares, para luego decidir sobre una vulneración de derechos efectuada[a] por una autoridad pública, que ni siquiera formó parte del proceso constitucional”.

15. La compañía accionante concluye su argumentación diciendo que: “[...] la resolución que se impugna, en lugar de precautelar el inexistente derecho a la propiedad del accionante, vulnera el derecho a la propiedad de Molinos Champion S.A. Mochasa, que justificó dentro del expediente ser el legítimo y único propietario del bien inmueble materia de discusión”.

16. Con base en dichas consideraciones, expone que su pretensión es que se deje sin efecto la sentencia de la Sala Provincial y se ratifique la sentencia de la Unidad Judicial. Además, expone que la relevancia constitucional del caso estaría dada porque, por un lado, “la Sala no tenía competencia para resolver la acción de protección planteada por el recurrente” y, por el otro, a través del caso se podría “determinar que la acción de protección no puede ser usada de manera abusiva para exigir la declaración de derechos de propiedad, que cuentan con una vía idónea en la justicia ordinaria para ser reclamados”.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

17. Mediante auto de 28 de septiembre de 2023, este Organismo requirió a los jueces de la Sala Provincial que remitan un informe motivado respecto de las alegaciones vertidas por la compañía.

18. No obstante, únicamente la Dra. Susy Panchana Suárez, envió a esta Corte un informe en el que expone consideraciones relativas a su voto salvado. En él, recalca que “esta Acción Extraordinaria cuestiona el criterio que consta en el Voto de Mayoría emitida por la Dra. Rosario Franco Jaramillo (Ponente) y el Dr. Juan Carlos Camacho Flores (Vocal)”. Por ello, declara encontrarse “impedida de pronunciarse respecto de los cargos presentados en la Acción Extraordinaria de Protección, por cuanto en ella se impugna el criterio que consta en la sentencia de mayoría”.
19. Los jueces de la Sala Provincial que emitieron el voto de mayoría no enviaron el informe solicitado por este Organismo y, en consecuencia, sus argumentos no pudieron ser considerados.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

20. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la compañía accionante; es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.⁶ Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo debe contener tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica; lo cual debe entenderse como la afirmación del derecho vulnerado (tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad que evidencia la vulneración del derecho (base fáctica) y una justificación que indique el por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (justificación jurídica).⁷ No obstante, la sola afirmación de que se ha vulnerado un derecho no constituye razón suficiente para analizar su presunta vulneración. Así, los problemas jurídicos se formularán exclusivamente respecto de los argumentos mínimamente completos que se encuentren desarrollados en la demanda.
21. Ahora bien, la compañía alega la vulneración a la tutela judicial efectiva, debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y derechos de las partes, defensa y seguridad jurídica; sin embargo, no ha presentado, de manera individualizada, cargos que permitan a este Organismo analizarlos a todos de manera independiente.
22. Así, conforme se desprende de los párrafos 9 y 10 *supra*, la compañía alega que se habría utilizado la acción de protección como si se tratase de una acción posesoria civil. Sostiene,

⁶ CCE, sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31; y, sentencia 2719-17-EP/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 11.

⁷ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

por tanto, que la acción de protección era improcedente y que sus derechos constitucionales fueron violados al no haberla declarado como tal. Esto se conecta con la afirmación reproducida en el párrafo 16 *supra*, de que la Sala Provincial no habría sido competente para resolver el caso. En este sentido, este Organismo identifica que respecto a estas alegaciones es posible analizar la presente acción a través de la resolución del siguiente problema jurídico: ¿La Sala vulneró la garantía de ser juzgado por un juez competente, y con observancia del trámite propio de cada procedimiento, porque la acción de protección no era la vía idónea para resolver la controversia?

23. De la revisión del cargo de seguridad jurídica presentado en el párrafo 12 *supra*, se desprende que la compañía accionante no presenta un argumento mínimamente completo para sustentar la vulneración de sus derechos, ni aun realizando un esfuerzo razonable⁸. Si bien presenta una tesis relativa a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, y como base fáctica alude a la inobservancia del precedente constitucional contenido en la sentencia 146-14-SEP-CC, no presenta una justificación jurídica suficiente.⁹ Pues, yerra al identificar la regla del precedente, por cuanto en la sentencia no existe el extracto que fue citado por la compañía accionante¹⁰ ni tampoco se expone por qué dicha regla habría sido aplicable al caso.
24. En cuanto al cargo desarrollado en el párrafo 15 *supra*, relativo a la titularidad del predio donde se realizó el desalojo, se observa que la compañía accionante plantea un argumento sobre la corrección de lo decidido en el proceso de origen. Así, aduce que se habría justificado “ser el legítimo y único propietario del bien inmueble materia de discusión”. En tal virtud, no se puede formular un problema jurídico al respecto, toda vez que la alegación se fundamenta en un asunto de legalidad y en la inconformidad con lo decidido en el proceso originario.
25. Por otro lado, en el cargo descrito en los párrafos 11, 13 y 14 *supra*, se observa que la compañía acusa una falta de motivación respecto de los elementos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad. Sin embargo, mediante la sentencia 1158-17-EP/21 esta Corte se alejó explícitamente del *test de motivación* que se efectuaba sobre la base de dichos elementos y, a cambio, estableció pautas para el examen de cargos de vulneración a la garantía de la

⁸ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

⁹ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42: 42. [...] reunir los elementos mínimos necesarios comunes (tesis, base fáctica y justificación jurídica) y, dentro de la justificación jurídica, deben incluirse al menos los siguientes elementos:

- i. La identificación de la regla de precedente y
- ii. La exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso [...]

¹⁰ Esta Corte verifica que el extracto citado por la compañía accionante realmente fue obtenido de la sentencia 006-16-SEP-CC del caso 1780-11-EP.

motivación. En ese sentido, esta Corte observa que el cargo está encaminado, a cuestionar (i) la atinencia de las razones que sirven para fundamentar la decisión y (ii) la falta de motivación sobre la procedibilidad de la acción de protección en contra de particulares. En este sentido, se plantea los siguientes problemas jurídicos:

- 25.1.** ¿La Sala Provincial vulneró el derecho de la compañía accionante al debido proceso en la garantía de la motivación, al incurrir en el vicio de motivación aparente por inatención?
- 25.2.** ¿La Sala Provincial vulneró el derecho de la compañía accionante al debido proceso en la garantía de la motivación, al incurrir en el vicio de insuficiencia motivacional?

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. Primer problema jurídico: ¿La Sala vulneró la garantía de ser juzgado por un juez competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento, porque la acción de protección no era la vía idónea para resolver la controversia?

- 26.** El artículo 76, numeral 3 de la Constitución dispone como una de las garantías del debido proceso que sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento. En este sentido, el contenido de este derecho implica que “el procedimiento de una persona, orientado a establecer responsabilidades de orden legal, debe ser conocido y resuelto por jueces y tribunales ordinarios con arreglo a procedimientos legalmente establecidos”.¹¹ Esta es una garantía esencial para el debido proceso, que comprende la predeterminación de la autoridad jurisdiccional ordinaria a quien la Constitución y la Ley le han atribuido la facultad para conocer y resolver determinados asuntos.
- 27.** Por su parte, la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de derechos constitucionales. Esta es una acción directa e independiente a otras vías jurisdiccionales. No se podrá exigir el agotamiento de otras vías o recursos para poder hacer efectiva la vulneración de derechos constitucionales.¹²
- 28.** En el presente asunto, la compañía alegó que la acción de protección no era procedente, pues, para precautelar el derecho a la propiedad alegado por el actor del proceso de origen

¹¹ CCE, sentencias 838-12-EP/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 26; 1598-13-EP/19, párr. 17.

¹² CCE, sentencia 1754-13-EP/19, 19 de noviembre de 2019, párr. 31.

existía la acción reivindicatoria. De la revisión de la sentencia impugnada, se identifica que en el acápite 5.3 la Sala Provincial identificó que el derecho a la propiedad abarca una doble dimensión:

- 28.1.** La primera, referida a su reconocimiento como derecho constitucional, que implica una obligación por parte del Estado para promover su acceso y una limitación para que el mismo, no lo menoscabe ni vulnere, es decir, genera obligaciones de prestación y abstención.
 - 28.2.** La segunda, se refiere a la declaración de un derecho, en cuanto el derecho de propiedad se encuentra encaminado al reconocimiento de la titularidad de propietario de un bien o al goce de los derechos reales bajo las modalidades y firmas determinadas en el Código Civil.
- 29.** Es decir, la Sala Provincial identificó la naturaleza del derecho a la propiedad en el ámbito constitucional y legal. Con relación al caso en concreto, la Sala provincial identificó que el caso no se relacionaba con la titularidad respecto a la propiedad del predio, sino con actuaciones llevadas a cabo por el Intendente de Policía que habría vulnerado derechos a la dignidad de las personas accionantes en relación con el derecho a la propiedad comunitaria alegada en su demanda. En tal virtud, sin entrar a un análisis respecto de la motivación de la causa, que será desarrollado en el siguiente problema jurídico, se identifica que la Sala Provincial no vulneró el artículo 76 numeral 3 de la CRE, dado que la Sala verificó que el caso se trataba de un asunto de vulneración de derechos constitucionales, susceptible de ser tratado mediante acción de protección.

5.2. Problema jurídico: ¿La Sala Provincial vulneró el derecho de la compañía accionante al debido proceso en la garantía de la motivación, al incurrir en el vicio de motivación aparente por inatención?

- 30.** El artículo 76, numeral 7, literal 1) de la Constitución reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos:

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:

[...] 1) 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.

31. Esta Corte ha definido que existen tres tipos básicos de deficiencia motivacional: “[...] (1) la inexistencia; (2) la insuficiencia; y, (3) la apariencia. Por lo que todo cargo de vulneración de la garantía de motivación puede corresponder a alguno de estos tipos básicos”.¹³
32. En ese sentido, una motivación puede ser aparente al incurrir en el vicio de inatención. Esto ocurre cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica se esgrimen razones que no tienen conexidad con el punto controvertido. Es decir, hay inatención cuando las razones “no guardan relación semántica general con la conclusión final de la argumentación”.¹⁴ Es igualmente importante tomar en cuenta que, la inatención implica que una argumentación jurídica es aparente solamente si, dejando de lado las razones inatendidas, no quedan otras que logren configurar una argumentación jurídica suficiente.¹⁵
33. En el proceso de rigen, el objeto de la controversia versaba sobre la supuesta vulneración de derechos constitucionales provocada por la compañía accionante. Al respecto, la compañía alega que “[...] uno de los argumentos de la Sala para conceder la acción de protección fue precisamente la supuesta actuación ilegal del Intendente de Policía”, y que, no obstante “[...] se ha tramitado una acción de protección en contra de particulares, para luego decidir sobre una vulneración de derechos efectuada por una autoridad pública, que ni siquiera formó parte del proceso constitucional”.
34. Al respecto, en el numeral quinto de la sentencia, la Sala Provincial se pronunció en el siguiente sentido:
 - 34.1. En primer lugar, señala que en atención al precedente sentado en la sentencia constitucional 001-16-PJO-CC, corresponde a los juzgadores que conocen una acción de protección realizar un análisis profundo “acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales”.¹⁶
 - 34.2. Posteriormente, en concordancia con la sentencia 146-14-SEP-CC, señala que el derecho a la propiedad se compone de una dimensión legal, encaminada al reconocimiento de la titularidad de propietario de un bien o al goce de derechos reales; y de una dimensión constitucional, que implica una obligación del Estado

¹³ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 66.

¹⁴ *Ibid*, párr. 80.

¹⁵ *Ibid*, párr. 83.

¹⁶ CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, párr. 91.

para promover su acceso y una limitación al mismo. En tal virtud, la Sala Provincial dijo que “corresponde a los jueces constitucionales, luego de un análisis pormenorizado, distinguir, caso a caso, bajo qué dimensión del derecho a la propiedad se encuentra [el accionante del proceso de origen]”.

- 34.3.** Así, para poder realizar el correspondiente ejercicio subsuntivo, expone los hechos que sirven de base para la resolución del caso. Expone que fue la Resolución del Expediente 097-2018, dictada el 07 de noviembre del 2018, por el Intendente General de Policía de la Provincia de Santa Elena que ha derivado “en el retiro de personas que se encontraban en el interior del predio y el permitir el ingreso de personas y la construcción de una vivienda sobre el bien inmueble [en cuestión]”. Estos hechos habrían constituido un desalojo de la posesión que ejercía el actor del proceso de origen, mismo que habría sido realizado por el Intendente de Policía, quien “actuó y permitió la ejecución de actos fuera de sus competencias”.
- 34.4.** De acuerdo con la Sala Provincial, aquello constituiría una vulneración del numeral 3 del artículo 76,¹⁷ así como de los artículos 66, numeral 26¹⁸ y 57, numeral 4,¹⁹ de la CRE. Pues:

[...] si bien el artículo 558 numeral 11 del Código Orgánico Integral Penal que guarda estrecha relación con el Acuerdo Ministerial 5910 en el que expide el Reglamento de Intervención de las y los Intendentes Generales y de las y los Comisarios Nacionales de Policías, le facultaba ordenar medidas preventivas destinadas a impedir la consumación de una infracción penal o la prosecución de la misma; empero, de ninguna manera le concedía al intendente de policía la facultad de permitir el ingreso de terceras personas de aquellas que se encontraban en plena posesión ni menos del retiro o expulsión de estas, como tampoco analizar si las personas denunciantes o

¹⁷ El artículo en cuestión prescribe lo siguiente:

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:

3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento

¹⁸ El texto constitucional señala que: Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: 26. El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas.

¹⁹ El texto constitucional prescribe:

Art. 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.

denunciadas son titulares o no del predio que fue materia de inspección y más aún que a título de inspección el Intendente permita cualquier tipo de construcción (vivienda o colocación de hitos), aspectos que en definitiva constituyen una actuación que desbordó la esfera de sus competencias; siendo que, estos actos únicamente corresponden a la jurisdicción civil por medio de la acción reivindicatoria cuya fase final es la restitución del inmueble a su titular.

35. Con estas consideraciones, se observa que la Sala Provincial determinó que existió vulneración de derechos por cuanto el desalojo de un predio utilizado como vivienda, para ser constitucional y legítimo, debe ser dictado por autoridad competente y con observancia del procedimiento previamente establecido por el ordenamiento jurídico. Por ello, en el numeral sexto de la sentencia, la Sala Provincial expone su decisión de aceptar el recurso de apelación y revocar la sentencia subida en grado.
36. Ahora bien, como alega la compañía accionante, esta Corte verifica que el hecho que sirvió de base para declarar la vulneración de derechos no tiene relación alguna con una acción u omisión de la compañía –única accionada en el proceso de origen– como tal. Así, el caso fue resuelto tomando como punto central la actuación de una autoridad pública que no fue demandada en el proceso de origen,²⁰ de modo que la sentencia incurre efectivamente en el vicio de inatención. En definitiva, no existe conexión entre los hechos por los que se acepta la acción de protección y la responsabilidad de la compañía demandada.
37. En consecuencia, esta Corte constata que la sentencia impugnada es inatenta porque los argumentos estaban encaminados a cuestionar la actuación de una autoridad pública distinta de la compañía demandada y no se justificó cómo aquello le sería atribuible a la legitimada pasiva. La Sala Provincial centró su análisis en esos hechos y no presentó razones atinentes que indiquen cómo estos justificarían resolver el caso en contra de la compañía. De modo que la Sala Provincial ha vulnerado el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, al incurrir en una motivación aparente por la utilización de razones inatinentes.

5.3.Problema jurídico: ¿La Sala Provincial vulneró el derecho de la compañía accionante al debido proceso en la garantía de la motivación, al incurrir en el vicio de insuficiencia motivacional?

38. En consonancia con lo señalado en los párrafos 30 y 31 *supra*, uno de los tipos básicos de deficiencia motivacional es la insuficiencia. Esta, a su vez, puede ser de dos clases:

²⁰ De la revisión del expediente del proceso de origen, se constata que la Intendencia de Policía de Santa Elena nunca fue notificada con la demanda ni formó parte del proceso en ninguna de sus etapas.

normativa y fáctica. Una fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso.²¹ Mientras que la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.²²

- 39.** Además, en materia de garantías jurisdiccionales, esta Corte ha establecido que la tutela de los derechos fundamentales eleva el estándar de suficiencia de la motivación, por lo cual la resolución debe incluir un análisis de los derechos constitucionales presuntamente vulnerados.¹³ La Corte consideró que la motivación, en materia de garantías jurisdiccionales, incluye la exigencia de verificar la vulneración de derechos constitucionales con base en la ocurrencia real de los hechos:

[...] los jueces tienen las siguientes obligaciones: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.²³

- 40.** En virtud de lo expuesto, se pasa a analizar la suficiencia de la motivación en la sentencia impugnada, respecto de la procedibilidad de la acción de protección contra particulares, como la compañía Molinos Champion S.A. Mochasa. Así, tenemos que la compañía accionante señala que no existió ningún análisis, por parte de la Sala Provincial, respecto de si en el caso concreto se habrían cumplido los requisitos para que se pueda proponer una acción de protección en contra de un particular. En consecuencia, corresponde verificar si la motivación de la sentencia fue suficiente en lo que respecta a dicho punto de derecho.
- 41.** Así, desde el punto de vista de la fundamentación normativa, tenemos que en el numeral quinto de la sentencia impugnada se indica que el art. 88 de la CRE prescribe que la acción de protección procederá en contra de un particular, “si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación”. Así también, la sentencia menciona al art. 40 de la LOGJCC, relativo a los requisitos para la presentación de una acción de protección. En ese sentido, se cumplió con señalar la normativa aplicable al caso.

²¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.1.

²² CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.2.

²³ CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 28.

42. No obstante, esta Corte evidencia que no existe en la sentencia ninguna explicación adicional sobre dicho punto. Pues, no se justificó la pertinencia de aplicar dicha disposición al caso concreto. Además, la Sala Provincial tampoco indicó ninguno de los hechos que habría tenido por probados en el caso y que se hubieren enmarcado en los supuestos por los que se puede presentar una acción de protección en contra de particulares, tales como la compañía demandada. Además, se debe tomar en cuenta que esta Corte ha señalado que, siempre que se trate de una acción de protección presentada contra un particular, los jueces y las juezas constitucionales están obligados a pronunciarse respecto a la existencia o no de los supuestos contemplados en los artículos 88 de la Constitución y 41 número 4 de la LOGJCC para determinar si efectivamente los demandados tienen legitimación pasiva dentro del proceso,²⁴ cuestión que no se advierte en la decisión impugnada en este caso.
43. De modo que la Sala Provincial ha vulnerado el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, al incurrir en el vicio de insuficiencia motivacional. Pues, su fundamentación normativa estuvo incompleta y la fundamentación fáctica fue inexistente respecto del punto de derecho analizado.

6. 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* parcialmente la acción extraordinaria de protección 1254-19-EP presentada por Molinos Champion S.A. Mochasa, representada por su gerente general, Mario Efraín Vernaza Amador.
2. *Declarar* que la sentencia de 05 de febrero de 2019, dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, dentro del proceso 24201-2018-01235, transgredió el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, al haber incurrido en los vicios de insuficiencia motivacional y motivación aparente por inatinerencia.
3. *Dejar sin efecto* la sentencia de 05 de febrero de 2019, dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena y ordenar que, previo sorteo, una nueva Sala resuelva el recurso de apelación interpuesto por la parte actora del proceso de origen.

²⁴ CCE, sentencia 2951-17-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 104.

4. *Disponer* la devolución del expediente del proceso al juzgador de origen.
5. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que como consta en el acta 063-JUR-O-2023-CC de la sesión jurisdiccional ordinaria del Pleno de miércoles 01 de noviembre de 2023, aprobada en la sesión jurisdiccional ordinaria del Pleno de 09 de noviembre de 2023, la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

SENTENCIA 1254-19-EP/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Joel Escudero Soliz

1. En sesión del Pleno del día 1 de noviembre de 2023, la Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría la sentencia 1254-19-EP/23, en la que se aceptó parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada por Molinos Champion S.A. Mochasa (“**compañía**” o “**compañía accionante**”), representada por su gerente general Mario Efraín Vernaza Amador, en contra de la sentencia de 05 de febrero de 2019 dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena. Discrepo del criterio de mayoría por las razones que paso a exponer a continuación y formulo respetuosamente el siguiente voto salvado.
2. En consecuencia, sostendré que la sentencia impugnada contiene una justificación suficiente de los hechos probados en el caso, y la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, por lo que no vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. En tal virtud, disiento con las razones consignadas en el voto de mayoría para aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada por la compañía accionante.
3. La acción de protección prevista en el artículo 88 de la Constitución tiene por objeto el “amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución” y puede plantearse frente a la existencia de una vulneración de derechos constitucionales cometida por un particular cuando, entre otras circunstancias, la violación del derecho provoca daño grave. En este sentido, la gravedad no es sinónimo de la violación del derecho, sino es la consecuencia generada por la violación en el caso concreto. Se trata de un análisis esencialmente práctico que depende sustancialmente de los sujetos involucrados y las circunstancias específicas de cada caso.¹
4. Al respecto, en la sentencia 832-20-JP/21, la Corte indicó que “un daño se produce por el detrimento, menoscabo, perjuicio, lesión que una persona experimenta como consecuencia de una vulneración de derechos.”²

¹ Sebastián Abad y Roberto Eguiguren, “La procedencia de la acción de protección contra particulares en el Ecuador” en *Iuris Dictio* No. 29 (2022).

² CCE, Sentencia 832-20-JP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 109

5. En cuanto al contenido y alcance de la garantía de la motivación prevista en el artículo 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución, esta Corte determinó que una decisión del poder público contiene una motivación suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, dada por una fundamentación normativa suficiente que enuncia y justifica las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, y una justificación fáctica suficiente de su aplicación a los hechos dados por probados en el caso.³
6. Tratándose de garantías jurisdiccionales, la Corte ha señalado que la motivación de las resoluciones adoptadas en este tipo de procesos debe incluir un análisis de los derechos constitucionales presuntamente vulnerados. Esto implica que en un primer momento el juez constitucional ha de verificar la existencia, o no, de vulneración de derechos constitucionales a partir de la base fáctica y las pretensiones que se presenten en la demanda. Esto es así por la naturaleza informal de la acción de protección, en la que son los hechos presentados por el accionante los que conducen la actuación del juez. En un segundo momento, y sólo cuando el juez ha llegado al convencimiento de que no se trata de un problema jurídico que trascienda en la órbita constitucional, el juez ha de encausar el problema jurídico hacia la vía adecuada que propenderá a su resolución.
7. En complemento, la prueba en las garantías jurisdiccionales goza de mayor flexibilidad que en los procesos ordinarios, dado que el procedimiento en el que se conocen vulneraciones de derechos debe ser “sencillo, rápido y eficaz” conforme lo instituye el artículo 8 de la LOGJCC.
8. En línea con lo expuesto, es posible inferir que los jueces de segunda instancia:
 - 8.1. Distinguieron la órbita legal y la constitucional del derecho a la propiedad, y precisan que su análisis corresponde únicamente a la segunda, dejando bajo la competencia de la justicia ordinaria la resolución del conflicto de la titularidad de los terrenos.
 - 8.2. En el marco probatorio, los jueces tomaron por cierto (i) la existencia de una denuncia por invasión presentada por la compañía Mochasa, y (ii) que luego de este acto se construyó una caseta y se instaló allí un guardia que no les permitió retornar a su hogar, lo cual no ha sido desvirtuado por la compañía.
 - 8.3. Por ello, determinaron que existió la vulneración de los derechos a la vida digna, propiedad, debido proceso y seguridad jurídica de Jesús Celestino Matías González

³ CCE, Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 54

porque el Estado representado por el Intendente de Policía, en compañía de un representante de la compañía Mochasa, desposeyó de los terrenos a Jesús Celestino Matías González y su familia sin contar con orden judicial y extralimitándose en sus competencias.

9. De lo expuesto, se concluye que existe una motivación normativa suficiente en la decisión judicial impugnada, por cuanto se enuncia la normativa referente al derecho a la vida digna, propiedad, debido proceso y seguridad jurídica que se estimó aplicable al caso. De igual forma, se desprende motivación fáctica suficiente dado que se aplica el contenido de estos derechos a los hechos del caso probados y se determina que los mismos fueron violados por el desalojo sin procedimiento previo ni orden judicial.
10. Por todas estas consideraciones, es posible concluir que la sentencia impugnada tiene una motivación suficiente que justifica la decisión adoptada por los juzgadores.

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 1254-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 14 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 15:42; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)