

Quito, D.M. 05 de mayo de 2022

**CASO No. 56-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 56-17-EP/22**

**Tema:** En la presente sentencia, tras analizar una presunta vulneración al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica, la Corte resuelve desestimar la acción extraordinaria de protección propuesta en contra de una sentencia de acción de protección dictada en segunda instancia.

**I. Antecedentes Procesales**

1. El 19 de septiembre de 2016, José Patricio Pallo Bustos, Mario Raúl Sarabia Quesada y Henry Martín Labanda Zurita, presentaron una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Latacunga (en adelante “GAD de Latacunga”), en las personas de su alcalde, procurador síndico y jefe del sistema municipal tarifado de estacionamientos de la ciudad de Latacunga (en adelante “SIMTEL”)<sup>1</sup>. Este proceso fue signado con el No. 5283-2016-002540.
2. Mediante auto dictado el 29 de septiembre de 2016, el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Latacunga, resolvió declarar improcedente la acción de protección. De esta decisión, los actores presentaron recurso de apelación, el cual fue aceptado mediante sentencia de mayoría dictada el 23 de noviembre de 2016 por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi<sup>2</sup>. Dicha Sala aceptó parcialmente la acción de protección y declaró vulnerados los derechos constitucionales de los actores a la seguridad jurídica y a la movilidad humana<sup>3</sup>. De

<sup>1</sup> En su demanda, alegaron la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, a la propiedad y a la libre movilidad, manifestando que el GAD de Latacunga incumplió el artículo 3 de la Ordenanza Sustitutiva a las Ordenanzas de Creación y Reforma de la Unidad Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del GAD Municipal de Latacunga por la de Unidad de Movilidad del GAD municipal del cantón Latacunga (en adelante “la Ordenanza Sustitutiva”). Con ello, manifestaron que se han ocasionado sanciones ilegales y arbitrarias a los ciudadanos conductores y/o propietarios de vehículos. Además, acusaron que las autoridades municipales carecían de competencia y legitimidad para continuar aplicando tanto la Ordenanza Sustitutiva a la Ordenanza de Creación del Sistema Tarifado de Estacionamiento como la Reforma a la Ordenanza Sustitutiva a la Ordenanza de Creación del SIMTEL.

<sup>2</sup> Fojas 172 a 183 del expediente de instancia.

<sup>3</sup> En el voto de mayoría, se dispuso además, que en el plazo de treinta días contados desde la ejecutoria de la sentencia, el GAD de Latacunga cumpla lo constante en el artículo 3 de la Ordenanza Sustitutiva a las Ordenanzas de Creación y Reforma de la Unidad Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del GAD Municipal de Latacunga por la de Unidad de Movilidad del GAD municipal del cantón Latacunga; y, que presente disculpas públicas a la ciudadanía de Latacunga por la falta de diligencia en cumplir la referida disposición normativa.

esta sentencia el GAD de Latacunga interpuso recurso de revocatoria, el cual fue negado por la referida Sala mediante auto del 29 de noviembre de 2016.

3. El 22 de diciembre de 2016 el GAD de Latacunga (en adelante “la entidad accionante”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia.
4. Mediante auto de 18 de abril de 2017, se admitió a trámite la acción extraordinaria de protección propuesta. De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional el día 3 de mayo de 2017, correspondió el conocimiento de la presente causa a la entonces jueza constitucional Roxana Silva Chicaíza.
5. Posteriormente, de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de este Organismo el 12 de noviembre de 2019, correspondió el conocimiento de la causa a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento mediante auto dictado el 4 de marzo de 2022, por el cual solicitó que los jueces demandados presenten un informe debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

## **II. Competencia**

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (en adelante “CRE”); 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

## **III. Alegaciones de las partes**

### **A. De la entidad accionante**

7. La entidad accionante realiza un recuento del proceso de origen y transcribe gran parte de varias actuaciones procesales dentro de la acción de protección. Alega que se han vulnerado sus derechos al debido proceso en las garantías contenidas en el literal l) del numeral 7 (motivación), numeral 1 (garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes) y numeral 3 (ser juzgado por un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento) del artículo 76 de la CRE; a la seguridad jurídica; a la igualdad material; a la tutela judicial efectiva; a la verdad procesal; a la finalidad de las garantías jurisdiccionales y a la regla procesal del amicus curiae.
8. Sobre la garantía de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes y la seguridad jurídica, citando el artículo 39 de la LOGJCC, manifiesta que: “[los jueces] evidentemente desatendieron completamente el análisis de la segunda fracción del dicho enunciado normativo [sic], omitieron la consideración de la finalidad de la acción ordinaria de protección en el contexto sistemático conformado

*por el conjunto de garantías jurisdiccionales, ya que estas acciones no sólo cumplen una función en el caso concreto sino también en el sistema constitucional; y también desatendieron el contexto material de los antecedentes del caso, a vista de los cuales obviamente la pretensión de los accionantes consistió en el cumplimiento de la ordenanza en cuestión, acto normativo de carácter general. Por su parte, la seguridad jurídica también habría sido vulnerada como consecuencia de dicha misma [sic] omisión judicial”.*

9. Respecto de la garantía de ser juzgado por un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento, alegó que: “[p]ara complementar el concepto de vulneración del derecho al debido proceso debemos agregar que paradójicamente la garantía invocada por los accionantes en el proceso subjúdice consistente en ser juzgado de forma consistente con un procedimiento previa y legalmente establecido, garantía desarrollada en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República, también habría sido vulnerado en el entendido de que hemos sido obligados a litigar en este proceso evidentemente erróneo.”
10. En cuanto al principio de competencia, indicó que: “los jueces que han actuado en la presente causa eran incompetentes para tramitar y sustanciar la acción por incumplimiento de norma, indirectamente inhabilitados constitucional y legalmente para tramitar la acción propuesta, atentos al argumento de que no correspondía al contexto normativo y al contexto material.”
11. En la sección dedicada a los alegatos sobre la presunta vulneración a “la igualdad material, a la tutela judicial efectiva, de la regla procesal constitucional del *amicus curiae* y del principio general de la verdad procesal”, transcribe citas doctrinales sobre los *amicus curiae*, y considera que: “la comparecencia y activismo procesal de estos terceros fue admitida y determinó en buena medida el contenido del voto de mayoría que a su vez determinó la sentencia impugnada, en forma inapropiada, inclusive podría encasillar razonable su actitud procesal en el concepto general de abuso del derecho.” Además, agrega que “la actitud permisiva de la jueza y jueces constitucionales que sustanciaron esta acción constitucional promovió una condición material – procesal de inequidad de actividades procesales de las partes y resultados en las decisiones judiciales adoptadas”.
12. Finalmente, sobre la garantía de la motivación, dijo que esta se habría visto vulnerada “como consecuencia de haber omitido tomar en cuenta algunos datos o información relevante comprobada en el proceso constitucional que nos ocupa.” Para ello, narra circunstancias particulares del caso concreto, que según expresa, han sido omitidas en el voto de mayoría de la sentencia impugnada. Entre ellas, indica que: a) la obligación prevista en el artículo 3 de la Ordenanza Sustitutiva no está sujeta a plazo o término; b) la competencia para administrar el SIMTEL, a favor de la Unidad de Movilidad del GAD de Latacunga, por mandato de la disposición final de la ordenanza mencionada es competencia prorrogada; c) la obligación del GAD de reglamentar la ordenanza debía efectivizarse una vez que el Director de la Unidad de Movilidad del GAD de Latacunga elaborare y remitiere el proyecto y acto normativo

correspondiente; y, d) la Ordenanza de Creación del SIMTEL aun no ha sido derogada, además de la cual el Estatuto Orgánico por procesos del GAD de Latacunga *“ha articulado y articulan el funcionamiento del SIMTEL.”*

## **B. De la autoridad judicial impugnada**

13. Los señores jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi, a pesar de haber sido legalmente notificados con oficio N° 351-CCE-ACT-TNM-2022, no comparecieron al proceso constitucional para señalar un medio para futuras notificaciones, ni enviaron el informe motivado solicitado en providencia de 4 de marzo de 2022.

## **IV. Análisis del caso**

### **4.1 Determinación del problema jurídico**

14. La Corte Constitucional ha establecido que los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental<sup>4</sup>.
15. En cuanto a los cargos formulados respecto al principio de verdad procesal, a la finalidad de las garantías jurisdiccionales, a la regla procesal del amicus curiae, a la igualdad material, a las garantías del debido proceso contenidas en los numerales 1 y 3 del artículo 76 de la CRE, se tiene que no es posible observar un argumento jurídico completo<sup>5</sup> y pese a realizar un esfuerzo razonable<sup>6</sup>, no se identifica cargo alguno referente a la vulneración de estos derechos constitucionales por acción u omisión judicial sobre el cual pueda pronunciarse este Organismo. Por ello, no se analizarán estas alegaciones.
16. Por su parte, a raíz del análisis de los cargos, y de un esfuerzo razonable, se verifica que el cargo de presunta falta de motivación permite realizar un análisis de fondo por contener un argumento completo.
17. Así también, bajo los parámetros antes señalados, se verifica que el cargo relativo a la presunta vulneración a la seguridad jurídica permite realizar un análisis de las alegaciones.
18. En consecuencia, dadas estas consideraciones previas, el análisis del presente caso se sistematizará con los siguientes problemas jurídicos:

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2719-17-EP/21, párr. 11; Sentencia 1967-14-EP/20, párr. 16; Sentencia 1290-18-EP/21, párr. 20; Sentencia 752-20-EP/21, párr. 31, y, Sentencia 2719-17-EP/21, párr.11.

<sup>5</sup> Corte Constitucional de Ecuador, Sentencia N°. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

<sup>6</sup> Ibidem, párr. 21.

1. *¿La sentencia impugnada vulneró el derecho de la entidad accionante al debido proceso en la garantía de la motivación?*
2. *¿La sentencia impugnada vulneró el derecho de la entidad accionante a la seguridad jurídica?*

#### 4.2 Desarrollo de los problemas jurídicos

1. *¿La sentencia impugnada vulneró el derecho de la entidad accionante al debido proceso en la garantía de la motivación?*

19. La Constitución en su artículo 76 consagra el derecho al debido proceso, enumerando una serie de garantías, entre las cuales destaca, en su artículo 7, literal l), la motivación. En su texto pertinente, expresa que:

*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.*

20. Al respecto, esta Corte ha identificado el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación, el cual establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente. La 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; y, por su parte, la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.<sup>7</sup> En este mismo sentido, para las garantías jurisdiccionales, el criterio de suficiencia motivacional contempla que, además de verificarse la enunciación de elementos fácticos y normativos y la pertinencia de su relación jurídica, debe realizarse un análisis profundo acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales.<sup>8</sup>
21. Asimismo, se ha reconocido que una argumentación jurídica adolece de una deficiencia motivacional cuando “no consigue tener una estructura mínimamente completa integrada por una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente”<sup>9</sup>. La Corte ha identificado tres tipos de deficiencia motivacional: 1) la inexistencia; 2) la insuficiencia; y, 3) la apariencia. La vulneración de la motivación se da porque la fundamentación estaría afectada por

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 61.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 001-16-PJO-CC, págs. 23; y, Sentencia No. 1285-13-EP/19, párr. 28. Ambas recogidas de manera sistematizada en la sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 103.

<sup>9</sup> Ibidem, párrafo 65.

algún tipo de vicio motivacional, entre los cuales se han identificado los de incoherencia, inatención, incongruencia e incomprensibilidad<sup>10</sup>.

22. La alegación de la entidad accionante respecto a que la Sala ha “*omitido tomar en cuenta algunos datos o información relevante comprobada en el proceso constitucional que nos ocupa*”, presenta, en un principio, un escenario de presunta falta de congruencia. Sin embargo, la entidad accionante no ha justificado, ni tampoco se aprecia de la demanda elementos que demuestren la relevancia o los datos e información presuntamente comprobada. Por lo tanto, haciendo un esfuerzo razonable, la Corte pasará a realizar un análisis de motivación bajo el criterio de suficiencia, considerando particularmente que se trata de una garantía jurisdiccional.
23. El argumento central de la entidad accionante, radica en la presunta omisión de cuatro asuntos jurídicos del caso: a) la obligación prevista en el artículo 3 de la Ordenanza Sustitutiva; b) la competencia para administrar el SIMTEL; c) la obligación del GAD de Latacunga de reglamentar la Ordenanza Sustitutiva; y, d) sobre la presunta vigencia de la Ordenanza de Creación del SIMTEL. Los mismos, constituyen elementos fácticos alegados en la acción de protección, por lo que se procede a analizar si fueron parte del análisis de la sentencia impugnada, mas no su corrección, pues como ha señalado este Organismo, “[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”.<sup>11</sup>
24. De la sentencia impugnada se observa que la Sala, luego de reproducir y partir de los argumentos de las partes y los *amici curiae* en sus considerandos cuarto y quinto respectivamente, y tras describir el objeto y los requisitos de la acción de protección, pasó a esbozar su análisis en torno al argumento principal de la causa (vulneración de derechos que causaría la falta de aprobación del reglamento orgánico funcional de la Unidad de Movilidad de Latacunga por parte del alcalde de dicho cantón, según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ordenanza Sustitutiva), en relación a los derechos a la seguridad jurídica y a la movilidad, según se transcribe a continuación:

*“OCTAVO.- En el caso que nos ocupa, el principal argumento constitucional esgrimido por los accionantes es que al haber sido aprobada la Ordenanza Sustitutiva a las Ordenanzas de Creación y Reforma de la Unidad Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del GAD Municipal del cantón Latacunga, por la Unidad de Movilidad del GAD Municipal del cantón Latacunga, el SIMTEL ya no tendría competencia legal para cobrar por la utilización del espacio público por parquear automotores en la ciudad de Latacunga ni imponer multas o sanciones, a decir de ellos, la disposición final de esta ordenanza dispone que se deroga toda norma, regulación, resolución o disposición de igual o menor jerarquía que se le oponga y el hecho de que*

---

<sup>10</sup> Ibidem, párr. 66 a 99.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 274-13-EP/19, de 18 de octubre de 2019, párr. 47. En similar sentido, véanse las Sentencias No. 392-13-EP/19, párr. 31; No. 1855-12-EP/20, párr. 38; No. 1313-12-EP/20, párr. 44; No. 376-15-EP/20, párr. 35; y, No. 2118-15-EP/20, párr. 22. En el mismo sentido, la Corte señaló que “[s]i una motivación, a pesar de ser suficiente, es incorrecta, la garantía de la motivación no se vulnera. Sin embargo, como se ha expuesto, esto no significa que dicha incorrección no tenga consecuencias jurídicas.” (Sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 29).

*SIMTEL continúe actuando deja a los ciudadanos en inseguridad jurídica y por ese motivo se violentan sus derechos constitucionales a contar con normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes conforme el Art. 82 de la Constitución, la aplicación de las ordenanzas aprobadas por el GAD municipal de Latacunga si bien se refieren a aspectos de mera legalidad, que gozan de vigencia plena, no se puede desatender el alcance del mencionado Art. 82 de la Constitución, que al garantizar la seguridad jurídica exige la existencia de normas previas y claras y en el caso del análisis, el hecho de que la Ordenanza Sustitutiva a las Ordenanzas de Creación y Reforma de la Unidad Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del GAD Municipal del cantón Latacunga por la Unidad de Movilidad del GAD Municipal del cantón Latacunga, haya absorbido la administración del SIMTEL y conforme el Art. 3 el reglamento orgánico funcional de la Unidad de Movilidad de Latacunga debe ser aprobado por el Alcalde del GAD de Latacunga, esa falta de aprobación es la que implícitamente está provocando que a los ciudadanos de Latacunga se les vulnere el derecho a la seguridad jurídica al no contar con normas previas y claras sobre el alcance, funciones y potestades del SIMTEL conforme la nueva ordenanza que debe reglamentar la estructura y funcionamiento de la Unidad de Movilidad de Latacunga. Con las actuales actuaciones de SIMTEL tampoco se está garantizando el derecho a la movilidad por la aplicación de un candado que impide el libre movimiento que todos los ciudadanos tenemos derecho para efectuarlo a través de los vehículos, candado que es puesto sin observar procedimientos legales ni constitucionales, pues la forma correcta sería una notificación previa de la ilicitud en que podría haber incurrido un ciudadano, para poderse defender, también este hecho provoca en los habitantes violación a la seguridad jurídica, el derecho al libre tránsito, movilidad humana e incluso a un debido proceso, pues primero se sanciona y luego se notifica con la imposición de una multa, esto a más de imposibilitar que el ciudadano se pueda movilizar libremente por la ciudad como derecho básico primario.”*

25. A continuación, en el considerando siguiente, la Sala desarrolla los requisitos de la acción de protección contemplados en el artículo 40 de la LOGJCC (elemento normativo), en torno a los derechos constitucionales presuntamente vulnerados y en orden a los hechos (elementos fácticos) del caso:

*“NOVENO.- El Art. 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establece como requisitos para presentar la acción de protección: 1.- Violación de un derecho constitucional.- Conforme ya se analizó en el considerando Octavo de esta sentencia, se evidencia la violación del derecho constitucional a la seguridad jurídica, en virtud de que los accionantes y los demás ciudadanos de Latacunga al aplicar las tres ordenanzas mencionadas anteriormente, no cuentan con normas previas y claras, no se está discutiendo sobre la vigencia de estas ordenanzas pero sí sobre la seguridad jurídica, mientras la Ordenanza que crea la Unidad de Movilidad de Latacunga dispone a su ejecutivo el Alcalde que apruebe el Reglamento orgánico funcional de esta Unidad, que como ya se dijo absorbió a SIMTEL, sin este Reglamento, SIMTEL continúa ejerciendo las funciones conforme su ordenanza de creación y su reforma, ocasionando esta aplicación vulneración al derecho constitucional de la seguridad jurídica. 2.- Acción u omisión de autoridad pública o de un particular.- En el caso del análisis, la omisión de la autoridad pública y que está ocasionando inseguridad jurídica es la inobservancia del expreso mandato constante en el Art. 3 de la Ordenanza Sustitutiva de la Ordenanza de Creación y Reforma de la Unidad Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del GAD*

*Municipal del Cantón Latacunga por la de Unidad de Movilidad del GAD Municipal del Cantón Latacunga, que dispone al Alcalde aprobar la conformación, estructura y Funciones de la Unidad de Movilidad de Latacunga, dicha inseguridad se da por la inexistencia de normas claras. 3.- Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.- [...] En el caso, se justifica la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz al haberse probado la violación de derechos constitucionales. En el caso sub judice, la violación a la seguridad jurídica radica en la inexistencia de normas claras conforme la norma constitucional, se protagoniza una actuación por fuera del ordenamiento jurídico y constitucional que deja a los ciudadanos desprovistos de mecanismos legales claros para reclamar sus derechos que vienen violentándose a través de la actuación de SIMTEL que como ya se explicó fue absorbido por un nuevo órgano administrativo municipal y hasta la presente fecha se desconoce el alcance de sus funciones y potestades conforme la última Ordenanza aprobada por el Concejo Municipal de Latacunga. De igual manera se recalca que la Jurisprudencia Constitucional Ecuatoriana, refiriéndose a la anterior acción de amparo, manifiesta que esta acción es procedente cuando no existan acciones en la vía administrativa o en la vía judicial que restituyan el derecho conculcado.”*

26. Los precitados considerandos constituyen las razones por las cuales la Sala, en su decisión de mayoría, justificó sus conclusiones y consiguiente pronunciamiento. Como se observa, en el considerando octavo, el análisis de la sentencia impugnada parte del contenido de la Ordenanza Sustitutiva, así como también del status jurídico y la competencia del SIMTEL para ese entonces, y lo relativo las reglamentaciones respectivas, en orden a los derechos invocados en la acción de protección. El análisis de tales elementos permitió a la Sala advertir las consecuencias que se desprendían de la falta de reglamentación, en torno a la continuidad de ejercicio de funciones del SIMTEL. Con ello se atendieron, entre otros elementos, los presupuestos fácticos invocados en su momento por la entidad accionante. Cabe indicar que tales presupuestos fueron considerados en el análisis de la sentencia, alrededor del contexto específico del caso *in examine* advertido por la Sala, esto es, el estado de incertidumbre jurídica en el que se habría encontrado las personas que transitan por el cantón Latacunga, con las consecuencias que tal situación generaba en sus patrimonios y en su libertad de movilidad.
27. Por su parte, como se aprecia del considerando noveno, el análisis de la Sala circunscribió la situación fáctica desarrollada en el considerando precedente (octavo), a los elementos normativos relativos tanto a la acción de protección y su naturaleza, como a los derechos constitucionales invocados. Respecto a estos últimos, el análisis se ciñó a la forma en que se estaba produciendo la vulneración de derechos.
28. Así, los considerandos reproducidos evidencian que los jueces de la Sala cumplieron con los requisitos de suficiencia motivacional para garantías jurisdiccionales, toda vez que, además de verificarse la enunciación de elementos fácticos y normativos y la pertinencia de su relación jurídica, se realizó un análisis profundo acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales. En consecuencia, la

sentencia cumple con los criterios de suficiencia motivacional, por lo que se desestima este cargo.

**2. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho de la entidad accionante a la seguridad jurídica?**

29. El artículo 82 de la Constitución establece que "[e]l derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes".
30. En relación con las acciones extraordinarias de protección y la competencia de la Corte Constitucional al resolver sobre vulneraciones al derecho a la seguridad jurídica, en la sentencia N.º 1763-12-EP/20, esta Corte precisó que:

*(...) para que se produzca una vulneración al derecho a la seguridad jurídica es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional consistente, sobre todo, en una afectación a uno o varios derechos constitucionales del accionante distintos a la seguridad jurídica, afectación que, el caso de los individuos humanos, han de suponer una merma significativa de su autonomía personal<sup>12</sup>.*

31. La accionante alegó que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque, a su juicio, se habría desnaturalizado la acción ordinaria de protección en un caso para el cual correspondía la acción por incumplimiento de norma, indicando que se desconoció lo previsto en el artículo 39 de la LOGJCC, que *"literalmente excluye de su ámbito de aplicación a las vulneraciones de derechos que correspondan al resto de garantías jurisdiccionales, específicamente a la ACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO entre otras"*; y agregando, que *"en la tramitación y sustanciación del juicio constitucional en cuestión las partes procesales y la jueza y jueces constitucionales en ambas instancias debatieron y deliberaron, en todo momento, sobre el cumplimiento o incumplimiento del ARTÍCULO 3 DE LA ORDENANZA SUSTITUTIVA"*.
32. Al respecto, se observa que si bien en el caso *in examine* se analizó lo relativo a una inobservancia del artículo 3 de la Ordenanza Sustitutiva, de una visión íntegra tanto de la demanda de acción de protección, como de la sentencia impugnada, se aprecia que tanto el objeto de la acción interpuesta como del análisis de la Sala, no se limitó únicamente a un asunto de aplicación normativa, sino que más bien, aquel fue tan solo uno de los tantos elementos alegados y analizados en su conjunto, mismos que permitieron a la Sala concluir que la situación específica en la que se encontraban los accionantes vulneraba precisamente el derecho a la seguridad jurídica.
33. En este orden de ideas, prestando atención a la totalidad de elementos constantes en el expediente de acción de protección, el asunto sometido a conocimiento y análisis de las respectivas instancias, lejos de radicar en un (in)cumplimiento de normas, ni de basarse exclusivamente en una presunta inobservancia normativa, se encontraba

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1763-12-EP/20 de 22 de julio de 2020, párr. 14.5.

más bien circunscripto a los presupuestos de la garantía jurisdiccional de acción de protección. Tal es así, que la Sala, en el considerando noveno de su sentencia justifica la adecuación de los elementos fácticos y normativos del caso y del análisis de vulneración de derechos, a cada uno de los requisitos de la garantía de acción de protección contenidos en el artículo 40 de la LOGJCC.

34. Con tales consideraciones, se concluye que no existió transgresión normativa alguna, ni se detecta afectación de derechos constitucionales que produzcan la alegada vulneración al derecho a la seguridad jurídica. Por lo tanto, se desestima también este cargo.

### **V. 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. Desestimar la acción extraordinaria de protección No. 56-17-EP.
2. Disponer la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese. -

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que 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, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Alí Lozada Prado; en sesión ordinaria de jueves 05 de mayo de 2022.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No. 56-17-EP/22**

**VOTO SALVADO**

**Juez Constitucional Alí Lozada Prado**

1. Formulo este voto salvado porque, respetuosamente, disiento con el voto de mayoría que desestima las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección N.º 56-17-EP. Las razones de mi discrepancia, que se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, se sintetizan a continuación.

2. El presente caso se inició por una demanda de acción extraordinaria de protección presentada por el Municipio de Latacunga en la que impugnó sentencia de apelación (el voto de mayoría) emitida en el juicio N.º 05283-2016-02540, por la que se aceptó parcialmente una demanda de acción de protección contra las sanciones impuestas a tres personas en aplicación del sistema municipal tarifado de estacionamientos.

3. Mi disidencia se refiere al tratamiento dado por la sentencia de mayoría al cargo de la Municipalidad relativo a que la declaración de la vulneración de derechos se habría fundamentado en una actuación ajena al objeto de una acción de protección, específicamente, por la falta de aprobación del reglamento orgánico funcional de la Unidad de Movilidad del Municipio.

4. Al respecto, en el párr. 32 de la sentencia de mayoría se afirmó que

*tanto el objeto de la acción interpuesta como del análisis de la Sala, no se limitó únicamente a un asunto aplicación normativo, sino que más bien, aquel fue tan solo uno de los tantos elemento alegados y analizados en su conjunto, mismos que permitieron a la Sala concluir que la situación específica en la que se encontraban los accionantes vulneraba precisamente el derecho a la seguridad jurídica.*

5. Sin embargo, la sentencia de mayoría no especifica o ejemplifica alguno de los otros elementos que habrían sido determinantes de la decisión impugnada. Es más, en la propia sentencia se afirmó, previamente, lo siguiente:

*24. De la sentencia impugnada se observa que la Sala, [...] tras describir el objeto y los requisitos de la acción de protección, pasó a esbozar su análisis en torno al argumento principal de la causa (vulneración de derechos que causaría la falta de aprobación del reglamento orgánico funcional de la Unidad de Movilidad de Latacunga [sic] por parte del alcalde de dicho cantón, según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ordenanza Sustitutiva), en relación a los derechos a la seguridad jurídica y a la movilidad [...].*

6. Más allá de esta puntualización, cabe recordar que en las acciones de protección la resolución de problemas jurídicos relacionados con la validez actos normativos requiere establecer una relación de causalidad entre la aplicación de la correspondiente norma y la

vulneración de derechos fundamentales. Al respecto, la jurisprudencia de la Corte se ha pronunciado en los siguientes términos:

*[S]i las juezas y jueces que conocen una acción de protección encuentran que la alegación de la parte se basa en la presunta inconstitucionalidad de la disposición que les fue aplicada –o la inconstitucionalidad de la aplicación de una norma que, en abstracto no es inconstitucional–, su respuesta no puede limitarse a negar de plano la protección. Esto pues la aplicación de la norma en cuestión puede ser en efecto el hecho que genera la vulneración; y, por lo tanto, constituye un argumento relevante a ser considerado en acciones de garantías jurisdiccionales<sup>1</sup>.*

**7.** De forma similar, y en relación con este caso en particular, la mera omisión de emitir un acto normativo –en concreto, un reglamento orgánico funcional– no puede significar, sin más, la vulneración de un derecho fundamental, pues se debe establecer cómo la ausencia de esta regulación afectó a los accionantes del juicio N.º 05283-2016-02540 y, en un grado tal, que comprometa sus derechos fundamentales.

**8.** En la sentencia de mayoría no se verificó que en la providencia impugnada se realizara un análisis como el mencionado en el párrafo anterior, por lo que resulta insuficientemente justificada su conclusión de que no se vulneraron los derechos de la Municipalidad accionante.

**9.** Ahora bien, pasando al examen de la providencia impugnada en la acción extraordinaria de protección, es decir, la sentencia de apelación del juicio N.º 05283-2016-02540, se verifica que esta no justificó una relación de causalidad entre los derechos que consideró vulnerados y la omisión de expedir el reglamento orgánico funcional. Así, en dicha providencia se afirmó lo siguiente:

***NOVENO.-** [...] En el caso del análisis, la omisión de la autoridad pública y que está ocasionando inseguridad jurídica es la inobservancia del expreso mandato constante en el Art. 3 de la Ordenanza Sustitutiva de la Ordenanza de Creación y Reforma de la Unidad Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del GAD Municipal del Cantón Latacunga [...] que dispone al Alcalde aprobar la conformación, estructura y Funciones [sic] de la Unidad de Movilidad d [sic] Latacunga, dicha inseguridad se da por la inexistencia de normas claras.*

**10.** Esta falencia implica que en la sentencia impugnada en la acción extraordinaria de protección se aplicaron normas jurídicas sin justificar su pertinencia a los hechos del caso, es decir, sin una fundamentación normativa suficiente, lo que determina la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Al respecto, en la sentencia N.º 1158-17-EP/21 se afirmó lo siguiente:

*61. [...] la 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 [...].*

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 751-15-EP/21, párr. 79.

**11.** En definitiva, por las razones expuestas, considero que se debieron estimar, de forma parcial, las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección.

Alí Lozada Prado  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 56-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 19 de mayo de 2022, mediante correo electrónico a las 19:48; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**