

Quito, D.M., 14 de diciembre de 2022

CASO No. 3169-17-EP

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

SENTENCIA No. 3169-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada por Diego Velasco Andrade y otros, por encontrar una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en la sentencia de la Unidad Judicial de un proceso de acción de protección, por haber incumplido el plazo razonable en la notificación por escrito de la sentencia.

I. Antecedentes y procedimiento

1.1 Antecedentes procesales

1. Diego Velasco Andrade, Gloria Galarza Peñaherrera, Ricardo Buitrón Cisneros, Laura Susana Vega Sevilla, Marcela Del Rocío Tobar Galarza, Marisol Rivera Alzate, César Eduardo Cáceres Rojas y Julio Oscar Imbaquingo Imbaquingo (“Diego Velasco Andrade y otros” o “accionantes”) presentaron una acción de protección con medidas cautelares en contra de la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito y del gerente de la empresa Metro Quito; por considerar que la construcción de la parada del tren subterráneo (“metro”) en las inmediaciones de la Plaza de San Francisco vulneró sus derechos constitucionales.¹

¹ El proceso fue signado con el No. 17151-2016-00813. En la demanda se señalaron como vulnerados los “preceptos constitucionales contenidos en los artículos 31, 66.28 y 95”, a continuación, los accionantes transcriben el contenido de dichos artículos. Posteriormente, los accionantes desagregan el contenido de estos preceptos constitucionales en los siguientes términos: “(...) 1. El derecho al disfrute pleno de la ciudad; 2. El derecho al respeto a las culturas urbanas entre las que se hallan naturalmente las ancestrales indoamericanas; 3. El derecho de gestión democrática en la administración municipal y, en este caso, en la construcción de la Parada del Metro en la citada Plaza de San Francisco; 4. El derecho al ejercicio pleno de la ciudadanía; 5. El derecho a la identidad colectiva y a conservar, desarrollar y fortalecer las características materiales e inmateriales de la identidad, tales como la nacionalidad, la procedencia familiar, las manifestaciones espirituales, culturales. 6. El derecho a participar de forma protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos”. Y tuvo como pretensión la siguiente: “Solicitamos que admita esta Acción y declare la vulneración de los derechos en el apartado 6 y 6.1 de este libelo. En su resolución solicitamos se sirva disponer: 12.1 La suspensión definitiva de los trabajos, hasta que existan los informes técnicos y científicos pormenorizados y realizados con control social, a cargo del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y de la Unesco, (...) cuyos gastos correrán a cargo del propio municipio. 12.2 La orden de que todos los trabajos se realizarán con participación en calidad de veedores independientes y activistas de control social, de los ciudadanos que presentan esta acción, quienes no serán molestados ni impedidos jamás por autoridad alguna de ingresar al sitio y constatar de modo permanente a cualquier hora y en cualquier día no solo los trabajos, sino las propias estructuras allí existentes y podrán con entera libertad, tomar

2. El 4 de octubre de 2016, la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“Unidad Judicial”) negó la petición de medidas cautelares.
3. La Unidad Judicial convocó a las partes a audiencia, la misma que se realizó en diferentes fechas (7 de octubre de 2016 y 28 de noviembre de 2016). El 28 de noviembre de 2016, concluyó con la decisión del juez de Unidad Judicial de negar por improcedente la acción de protección, decisión que fue notificada de forma oral en la audiencia.
4. El 6 de septiembre de 2017, la Unidad Judicial emitió su sentencia escrita y negó la acción de protección.² Ante esta decisión, el 11 de septiembre de 2017, Diego Velasco Andrade y otros interpusieron un recurso de apelación.
5. El 17 de octubre de 2017, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“Corte Provincial”), mediante sentencia, resolvió ratificar la sentencia subida en grado y, en consecuencia, desechó el recurso de apelación.³ Al respecto, la parte accionante solicitó la aclaración y la ampliación de la sentencia, pedido que la Corte Provincial rechazó por extemporáneo, en providencia de 26 de octubre de 2017.

1.2 Procedimiento ante la Corte Constitucional

6. El 20 de noviembre de 2017, Diego Velasco Andrade y otros (“accionantes”) presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Corte Provincial, el 17 de octubre de 2017.⁴
7. El 2 de julio de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite.⁵

apuntes, fotografías, realizar filmaciones y grabaciones y pedir que se investigue determinado sitio en forma directa e inmediata.” Fojas 28 a la 30 del expediente de primera instancia.

² En la sentencia escrita, la Unidad Judicial determinó, principalmente, lo siguiente: “*En otras palabras, para que un acto u omisión sea susceptible de acción de protección debe comprometer derechos constitucionales o derechos contenidos en instrumentos internacionales de derechos humanos y no únicamente la vulneración de disposiciones contenidas en normativa de carácter legal y reglamentaria, como ocurre en el caso que nos ocupa.*”

³ La Corte Provincial estableció lo siguiente: “*Por lo que este Tribunal de Alzada considera que no existe vulneración alguna de derechos garantizados en la Constitución en particular a la ciudad, a la identidad cultural, y al patrimonio cultural, (...) por tanto la acción interpuesta no cumple con lo previsto en el numerales 1 del Art. 40 y los numerales 1, 3 y 5 del Art. 42 de la precitada (LOGJCC).*”

⁴ El 24 de noviembre de 2017, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción; no obstante, se dejó constancia que la causa No. 3169-17-EP tiene relación con el caso 0768-17-JP.

⁵ El Tribunal de Sala de Admisión que admitió a trámite la causa estuvo conformado por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Wendy Molina Andrade y Roxana Silva Chicaíza. La ponencia de la causa le correspondía a la ex jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.

8. El 1 de agosto de 2018, mediante sorteo, se asignó la causa al ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera. El 12 de noviembre de 2019, por sorteo, se asignó el conocimiento de la causa al ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.
9. El 10 de febrero de 2022, fueron posesionados la jueza y los jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.
10. El 17 de febrero de 2022, por sorteo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes, quién avocó conocimiento del caso el 22 de julio de 2022 y solicitó al juez de la Unidad Judicial y a los jueces de Corte Provincial presentar un informe de descargo motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.
11. Los jueces de la Corte Provincial presentaron su informe el 25 de julio de 2022. El 4 de agosto de 2022 el juez de la Unidad Judicial presentó su informe de descargo.

II. Competencia

12. De acuerdo con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) y artículos 58, 63 y 191(2)(d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.

III. Fundamentos de la acción

3.1. Fundamentos y pretensión de los accionantes

Sobre la decisión impugnada

13. La Corte Constitucional ha establecido que en la sustanciación de la acción extraordinaria de protección se deben analizar todas las decisiones judiciales en contra de las cuales se establezcan argumentos relevantes de posibles vulneraciones a derechos constitucionales; incluso cuando en la demanda dichas decisiones no se incluyan bajo el título de “decisión impugnada” o similar.⁶
14. Los accionantes, de forma expresa, argumentan que la acción extraordinaria de protección se presenta en contra de la sentencia de la Corte Provincial. No obstante, luego de haber realizado una lectura integral de la demanda, esta Corte constata que también existen cargos relativos a la sentencia de la Unidad Judicial. En consecuencia, considerará lo alegado respecto a las sentencias de primera y segunda instancia

⁶ Ver Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1234-14-EP/20, sentencia No. 2049-15-EP/20 y sentencia No. 1499-17-EP/22.

dictadas el 6 de septiembre de 2017 y 17 de octubre de 2017, respectivamente, dentro del proceso de acción de protección.

15. Los accionantes, en su demanda, alegan que dichas sentencias vulneraron el derecho a la tutela judicial efectiva⁷, al debido proceso en las garantías de: cumplimiento de las normas y los derechos de las partes⁸, a la motivación⁹ y a la seguridad jurídica¹⁰.

Sobre la posible vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación

16. Los accionantes exponen que “*la resolución impugnada (segunda instancia) carece de la debida motivación en razón de que el señor juez constitucional al analizar los derechos vulnerados no procede con un debido desarrollo racional de los elementos aportados, procediendo solo a repetir lo manifestado por el juez a quo que tampoco analizo (sic) el fondo de la vulneración del núcleo del derecho constitucional en discusión*”. Mencionan que “*la escueta o limitada motivación es una violación directa a los derechos constitucionales del recurrente.*”

Sobre la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva

17. Los accionantes alegan que se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, en su dimensión de acceso a la justicia, “*por el Juez de Contravenciones Patricio Gonzalo Baño Palomino y confirmado por el juez de segunda instancia (...), por cuanto del análisis, que realiza en dicha (sic) comete un error craso al no identificar en debida forma el derecho vulnerado así como las pruebas respectivas*”.
18. Agregan que “*la decisión no ha sido debidamente fundada lo que no ha permitido que se obtenga una sentencia útil, pues no se ha podido siquiera conocer el fondo de la vulneración del derecho, aun cuando de ha (sic) presentado mediante pruebas contundentes la afectación del núcleo del derecho constitucional.*”
19. Asimismo, señalan que “*el doloso retardo injustificado en el que incurrió el Juez a quo Patricio Gonzalo Baño Palomino al haber convocado a audiencia de Garantías Jurisdiccionales dentro de la presente acción de protección el día viernes 7 de octubre de 2016 y notificar su resolución el día miércoles 6 de septiembre de 2017, esto es once meses después, vulnera completamente, favoreciendo con evidente parcialización a los demandados*”. E indican que “*al momento de formular nuestra apelación, expresamente solicitamos un pronunciamiento de los señores jueces a quem sobre el retardo doloso (...). A este respecto nada dijeron los señores jueces jueces (sic) Provinciales*”.

⁷ CRE, artículo 75.

⁸ CRE, artículo 76, numeral 1.

⁹ CRE, artículo 76, numeral 7, literal 1.

¹⁰ CRE, artículo 82.

Sobre la posible vulneración del derecho a la seguridad jurídica

20. Los accionantes indican que *“tanto el juez de instancia en su razonamiento como el juez ad quem en la confirmación de la sentencia tienen la tesis de que el caso se trata de violación constitucional por ‘omisión’ y no por ‘acción’ y que sobre la base de ese razonamiento el recurrente equivoca la formulación de la demanda”*.
21. Por lo cual, manifiestan que los jueces provinciales vulneraron el derecho a la seguridad jurídica *“al ignorar el contenido y alcance de la regla de informalidad en materia constitucional y de iura novit curia”*. Pues, según señalan, se debía tomar en consideración *“el principio procesal elemental conocido como ‘iura novit curia’ que dispone que su autoridad es conocedor (sic) del derecho (...) que si identifica la violación de un derecho está en la obligación de resarcir el derecho violado”*.
22. Además, manifiestan que *“el juez (...) y el tribunal de apelación ratificándose, citan el Caso Gelman vs Uruguay, que no guarda mayor analogía con los temas propuestos”*. Y añaden que los jueces provinciales no hablan de los derechos *“con la profundidad que requiere el tema y se ha resuelto con ligereza que el justo reclamo por la histórica Plaza de San Francisco no tiene ningún asidero en la Constitución”*.

3.2 Informes de descargo

23. El juez de la Unidad Judicial en su informe señaló que *“las actuaciones de la Dra. Ana Lucia Cevallos Ballesteros como Jueza de la Unidad Judicial Penal Con Sede En La Parroquia Iñaquito Del Distrito Metropolitano De Quito, Provincia De Pichincha De Pichincha (sic) radican a partir del resorteo; esto es, envío (sic) del proceso a la Corte Provincial de Pichincha por existir recurso de apelación; poner en conocimiento de las partes procesales la recepción del proceso con la sentencia emitida por la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que ratifica la sentencia de primer nivel y su posterior remisión del proceso a la Corte Constitucional.”*
24. Los jueces de la Corte Provincial, en su informe, manifestaron que *“(e)n el presente caso, se evidencia que los legitimados activos en su libelo de demanda no desarrollaron una justificación jurídica que establezca cómo los jueces de forma directa e inmediata, en el ejercicio de sus funciones, vulneraron los derechos constitucionales invocados. En su lugar, la demanda se limita a describir el contenido esencial y el alcance de varios derechos constitucionales sin especificar la forma o naturaleza de esas vulneraciones en el caso en concreto.”*
25. Adicionalmente, señalaron que *“de los argumentos expuestos en la demanda, se desprende que los legitimados activos se centran en determinar su desacuerdo con el análisis realizado y con la decisión tomada por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de ratificar la sentencia que niega la acción de protección venida en grado y desechar el recurso de apelación propuesto por los mencionados recurrentes.”*

IV. Análisis constitucional

4.1 Planteamiento de los problemas jurídicos

26. Conforme al artículo 94 de la CRE, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.
27. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, 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.¹¹
28. Esta Corte ha expresado que los accionantes tienen la obligación de desarrollar argumentos completos. Para verificar que exista una argumentación completa se deben reunir, al menos, tres elementos: i) la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (tesis); ii) el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado tal vulneración (base fáctica) y iii) una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (justificación jurídica). Estos son los elementos mínimos que permitirían a la Corte analizar una alegada violación de derechos constitucionales.¹²
29. Cuando un cargo no posea tal estructura mínimamente completa, la Corte debe hacer un esfuerzo razonable para determinar si, *“a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.”*¹³
30. Los accionantes no desarrollan argumentos claros y completos respecto de la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes; pues, de la revisión de la demanda se aprecia que únicamente aluden a su contenido constitucional. Por eso, a pesar de haber realizado un esfuerzo razonable, a esta Corte no le es posible identificar una justificación sobre alguna acción u omisión de las autoridades judiciales accionadas que vulnere el derecho constitucional en la garantía mencionada de forma directa o inmediata.¹⁴
31. Ahora, por un lado, esta Corte advierte que los argumentos de los accionantes sobre la vulneración de derechos en los párrafos 16, 17, 18 y 22 *supra*, de forma general, hacen referencia a una falta de motivación en las sentencias de primera y de segunda instancia.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2719-17-EP/21, párr. 11.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 18.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 21; sentencia No. 1952-17-EP/21, párr. 15.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 18.

32. Los accionantes, en los párrafos arriba mencionados, indican que en las sentencias de primera instancia y de segunda instancia no se identificó debidamente los derechos vulnerados ni se analizó el fondo de la vulneración de los derechos constitucionales conforme las pruebas y elementos aportados. Además, manifiestan que “*la escueta o limitada motivación*” es una violación a su derecho y que los jueces de la Corte Provincial han resuelto respecto a la posible vulneración de derechos con ligereza.
33. Si bien en tales párrafos los accionantes alegan la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación, la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica, esta Corte, con el fin de evitar la reiteración de argumentos, realizará un análisis de la posible vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación respecto de las dos decisiones judiciales. Para este efecto se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Las sentencias emitidas por la Unidad Judicial y por la Corte Provincial vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de los accionantes por no contar con los criterios de suficiencia motivacional?
34. Por otro lado, en el párrafo 19 *supra* se observa que los accionantes se refieren a una posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en el componente de acceso a la justicia. Exponen que el juez de primera instancia incurrió en un “*doloso retardo injustificado*” debido a que convocó a una audiencia en octubre de 2016 y notificó su decisión en septiembre de 2017, es decir, once meses después, lo cual, a su juicio, favoreció a la parte demandada. Sobre este cargo, la Corte verifica que contiene una tesis, una base fáctica y justificación jurídica, por tanto, es un argumento completo que permite analizar la posible vulneración de un derecho constitucional.
35. En este caso, la Corte observa que las alegaciones de los accionantes en realidad se refieren a una vulneración de un plazo razonable como uno de los elementos de la tutela judicial efectiva¹⁵. En función de ello, este Organismo analizará la vulneración alegada a través del siguiente problema jurídico: ¿La actuación de la Unidad Judicial vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva al haberse incumplido el plazo razonable por haber notificado la sentencia escrita casi once meses después de la audiencia?
36. Además, los accionantes indican que, los jueces de la Corte Provincial no se pronunciaron sobre “*el retardo injustificado*”. Esta Corte advierte que la argumentación de los accionantes contiene una tesis y una base fáctica, sin embargo, no se expresan las razones por las cuales la omisión judicial vulneraría el derecho a la tutela judicial efectiva directa e inmediatamente. Por tanto, tal cargo no cumple con los elementos mínimos para la existencia de un argumento claro y completo que permita a este Organismo, incluso realizado un esfuerzo razonable, analizar la vulneración alegada.

¹⁵ En este sentido, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el plazo razonable puede ser analizado de dos formas: (i) como un elemento transversal de la tutela judicial efectiva o (ii) como un derecho autónomo. Sentencia No. 889-20-JP/21, párr. 126.

37. Asimismo, conforme a los párrafos 20 y 21 *supra*, los accionantes alegan una violación del derecho a la seguridad jurídica. Al respecto, esta Corte advierte que no es posible identificar una justificación jurídica que muestre las razones por las cuales la acción judicial habría vulnerado el derecho constitucional de forma directa e inmediata. Los accionantes tampoco argumentan cómo la supuesta vulneración del derecho a la seguridad jurídica afectó otros derechos constitucionales. Por tanto, tal alegación no cuenta con una carga argumentativa suficiente para que sea posible analizarla, a pesar de realizar un esfuerzo razonable.

4.2 Resolución de los problemas jurídicos

Primer problema jurídico: *¿Las sentencias emitidas por la Unidad Judicial y por la Corte Provincial vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de los accionantes, por no contar con los criterios de suficiencia motivacional?*

38. El artículo 76 de la CRE reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en los siguientes términos:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos.

39. La Corte Constitucional ha establecido que la garantía de la motivación se satisface cuando la decisión contiene una argumentación jurídica que cuente con una “estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente”.¹⁶

40. En cuanto a la fundamentación normativa suficiente, la motivación no puede limitarse a citar normas,¹⁷ esta “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”¹⁸.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 61, sentencia No. 1499-17-EP, párr. 31, sentencia No. 2376-17-EP/22, párr. 27.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 274-13-EP/19, párr. 46.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 61.1.

41. Respecto a la fundamentación fáctica suficiente, esta no se agota con la sola enunciación de los hechos. Al contrario, debe existir un análisis de las pruebas en relación a la causa.¹⁹
42. En relación con el criterio de “suficiencia” esta Corte ha señalado que, en materia de garantías jurisdiccionales, aquella implica que los jueces constitucionales deben: iii) realizar un *“análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. (...Y) únicamente cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales (...) podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido”*.²⁰
43. Por consiguiente, según ha establecido la Corte, una violación a la garantía de la motivación ocurre ante estos posibles escenarios:
- a) Inexistencia de motivación, que se entiende como la ausencia absoluta de fundamentación normativa y de fundamentación fáctica.
 - b) La insuficiencia de motivación, que consiste en el cumplimiento defectuoso de tales elementos (párrafos 39 al 42 *supra*); es decir, cuenta con alguna fundamentación normativa y alguna fundamentación fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente porque no cumple con el estándar de suficiencia.
 - c) La apariencia de la motivación, que implica que a primera vista hay fundamentación normativa y fáctica, pero en realidad está afectada por algún vicio motivacional, que pueden ser: incoherencia, inatinencia, incongruencia, e incomprensibilidad.²¹
44. Es importante señalar que la Corte Constitucional ha manifestado que *“(s)i una motivación a pesar de ser suficiente, es incorrecta, la garantía de motivación no se vulnera”*.²² Así, en ningún caso, la garantía de la motivación incluye el derecho al acierto o corrección jurídica de las resoluciones judiciales. En consecuencia, no le corresponde a esta Corte pronunciarse acerca de la corrección de las decisiones judiciales impugnadas.
45. En este caso, los accionantes manifiestan que en sus sentencias los jueces no identificaron de forma debida los derechos vulnerados y que no analizaron el fondo de la vulneración de los derechos constitucionales conforme los elementos aportados. Además, señalan que la limitada motivación constituye una violación a su derecho, que los jueces de segunda instancia resolvieron con ligereza sobre la posible vulneración de derechos.

¹⁹ *Ibidem*, párr. 61.2.

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21, párrs. 103 y 103.1., sentencia No. 1499-17-EP/22, párr. 31, sentencia No. 2376-17-EP/22, párr. 29.

²¹ *Ibidem*, párr. 67, 69, 74.

²² *Ibidem*, párr. 29.

46. A partir de esta argumentación, la Corte analizará si las decisiones impugnadas, respectivamente, cuentan con los elementos establecidos en los párrafos 39 al 42 *supra*, lo cual, permitirá responder al primer problema jurídico.

De la sentencia de primera instancia

47. El juez de la Unidad Judicial, en la sentencia, se refirió a los fundamentos de hecho (los hechos probados relevantes para la resolución de la causa) en el acápite IV de su decisión. Así, el juez incluyó y se refirió específicamente a la siguiente prueba:

4.1.- A fojas 84 del proceso consta copia certificad (sic) del Oficio (...) mediante el cual se informa (...) sobre el estado de los trabajos en la Plaza San Francisco, (...): “a. la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito realizó **trabajos de rescate arqueológico en la Plaza de San Francisco**, (...), y, a la fecha, el Contratista no efectúa ninguna actividad; (...)”. 4.2.- A fojas 85 a 86 consta la copia certificada de la Resolución de Visto Bueno (sobre) “**Prospección arqueológica de cinco estaciones y cuatro áreas especiales de trazados el Metro de Quito**” y dispone que: “1. Que antes de realizar remoción de suelo se efectúe excavación arqueológica (...) 2. Incluir en el proyecto del metro-Quito el **plan de manejo de los bienes patrimoniales**. (...)” 4.3.- A fojas 87 y vta., consta la Resolución de Visto Bueno (sobre) “Emitir el Visto Bueno al Informe Final del Proyecto “**PROSPECCIÓN ARQUEOLÓGICA NO INVASIVA EN LA PLAZA DE SAN FRANCISCO Y TRAMO DE LA CALLE CUENCA, ZONA DE CONSTRUCCIÓN DEL METRO DE QUITO**” (...). 4.4.- A fojas 88 del proceso obra copias certificadas de la Autorización para investigación arqueológica (...) además señala que: “**el investigador deberá cumplir a cabalidad con las disposiciones del Art. 28 de la Ley de Patrimonio Cultural** (...)”. 4.5.- A fojas 90 a 412 del proceso obra el **Estudio de Impacto Ambiental Definitivo y Plan de Manejo Ambiental del Proyecto Metro de Quito. Estudio Arqueológico, Paleontológico y Patrimonial del Área de Influencia de la Primera Línea del Metro de Quito**. (...) 4.7.- A fojas 702 a 719 obra (...) la diligencia de inspección judicial realizada por el suscrito. 4.8.- A fojas 762 a 880 consta el proceso el Informe sobre la Construcción de la Estación Metro en la Plaza de San Francisco-Quito (del) Instituto de Patrimonio Cultural (énfasis añadido).

48. Adicionalmente, se observa que el juez de la Unidad Judicial determinó los fundamentos de derecho que sustentan la decisión. El juez se refirió a los artículos de la CRE²³ y de la LOGJCC²⁴ en los que se establece el objeto de la acción de protección. Luego, identificó las normas constitucionales²⁵ que reconocen los derechos cuya vulneración alegaron los accionantes y las disposiciones de la Ley de Patrimonio Cultural²⁶. Asimismo, se refirió, en el análisis constitucional, a normativa internacional como la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial,

²³ Artículo 88 de la CRE.

²⁴ Artículos 9 y 39 de la LOGJCC.

²⁵ Artículos 31, 66 numeral 28 y 95 de la CRE.

²⁶ Artículos 4, 14 y 28.

Cultural y Natural²⁷, así como, a jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

49. Esta Corte aprecia que, a partir de los fundamentos de hecho (elementos probados) y de derecho, la Unidad Judicial encaminó su análisis a los derechos reconocidos en los artículos 31, 66 numeral 28 y 95 de la CRE y, en el acápite sexto de la sentencia, efectuó un examen sobre la alegada vulneración de cada uno de ellos²⁸. Para el efecto, en su sentencia argumentó lo siguiente:

49.1. Respecto del derecho al disfrute pleno de la ciudad (artículo 31 de la CRE), razonó que *“con estas actividades emprendidas (estudios arqueológicos) garantiza el disfrute pleno de la ciudad traducidos en el mejoramiento de los sistemas de transporte urbano, que permite, sin lugar a dudas un adecuado desarrollo económico-productivo de quienes habitan en la ciudad de Quito.”*

49.2. Sobre el derecho a la identidad individual y colectiva (artículo 66, numeral 28, de la CRE), una vez que cita jurisprudencia internacional al respecto, determinó que *“Por lo que podemos concluir que el derecho a la identidad consiste en el reconocimiento jurídico y social de una persona como sujeto de derechos y responsabilidades así como también de su pertenencia a un Estado, un territorio, una sociedad y una familia, condición necesaria para preservar la dignidad individual y colectiva de las personas, que como vemos, derecho que en el presente caso no ha sido vulnerado.”*

49.3. Acerca del derecho a la participación ciudadana (artículo 95 de la CRE) explicó que *“una garantía para que ese derecho a la participación ciudadana se cristalice es precisamente las exposiciones públicas del proyecto que lleva adelante la Empresa (...) Metro de Quito, sin embargo el proceso de establecimiento de veedurías ciudadanas se realiza atendiendo las disposiciones contenidas en la Ley de Participación Ciudadana y Control Social.”*

49.4. El juez se pronunció sobre las pretensiones de los accionantes e identificó que, conforme con la demanda de acción de protección, en el caso se impugna el acto de construcción de la parada del metro de Quito en la plaza de San Francisco; y no se impugna omisiones. Así también, concluye que *“al pretender que esta autoridad se pronuncie con relación a atribuciones de carácter legal que están previamente determinadas en la Ley la acción de protección deviene en improcedente”*.

50. Así, el juez de la Unidad Judicial analizó la alegada vulneración a los derechos constitucionales establecida por los accionantes y, tras contrastarlos con las pruebas del proceso, verificó que no existió tal vulneración. Posteriormente, concluyó que la

²⁷ Artículos 4 y 5.

²⁸ Fojas 920 v. a la 922 del expediente de primera instancia.

acción de protección es improcedente por pretender la emisión de un pronunciamiento sobre atribuciones de carácter legal.

51. Esta Corte observa que, para llegar a las conclusiones, el juez de primera instancia determinó los hechos que se dieron por probados, estableció la normativa que consideró pertinente y justificó su aplicación sobre los hechos del caso, en relación con los argumentos y pretensiones de las partes del proceso de origen.
52. Por tanto, la decisión judicial de primera instancia cuenta con una fundamentación fáctica y jurídica suficiente; y cumple con analizar y pronunciarse respecto a la posible vulneración de todos los derechos constitucionales señalados por los accionantes.
53. Por lo expuesto, se observa que en la sentencia de primera instancia, emitida por el juez de la Unidad Judicial, no se ha vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de los accionantes.

De la sentencia de segunda instancia

54. De la revisión de la sentencia de la Corte Provincial, se aprecia que: i) se refirió a los fundamentos de hecho y de derecho de la acción de protección; ii) identificó, según lo determinado en la demanda, que el acto vulneratorio de los derechos constitucionales es “*la construcción de la Parada del tren subterránea Metro- en la Plaza de San Francisco*”; iii) analizó si la acción del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y de la empresa Metro de Quito vulneró los derechos determinados por los recurrentes.
55. La Corte Provincial identificó las normas constitucionales²⁹, de la LOGJCC³⁰ y jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el objeto y los requisitos de la acción de protección. En el análisis de la decisión, la Corte Provincial se refirió a normas constitucionales³¹ respecto a cada derecho que se alegó como vulnerado. Luego, señaló normativa internacional como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³², la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural y la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.
56. Con base en los fundamentos de derecho, respecto al asunto controversial de fondo expuso, en lo principal, que:
 - 56.1. Sobre el derecho al disfrute pleno de la ciudad (artículo 31 de la CRE) y a la participación ciudadana (artículo 95 de la CRE), los jueces de la Corte Provincial determinaron que “*en el caso del Metro de Quito, el proyecto se discute desde el 2012, sin que haya prueba que los legitimados activos hayan*

²⁹ Artículo 88 de la CRE.

³⁰ Artículo 40 de la LOGJCC.

³¹ Artículos 31 y 95 de la CRE.

³² Artículo 27.

solicitado el ejercicio del derecho conferido en el Art. 101 de la Constitución y que tiene relación con los Arts. 95 y 31 (...), lo que supondría el interés de los legitimados activos en haber participado del proyecto en el momento oportuno, habida cuenta que por su envergadura la información ha estado disponible al público desde esa fecha.”

- 56.2.** En relación con los derechos referidos en el párrafo anterior, manifestó que en consideración al *“derecho a la movilidad de los ciudadanos dentro de la ciudad, (...) el Municipio de Quito en uso de sus prerrogativas legales y constitucionales presento (sic) y llevo (sic) a cabo el proyecto del Metro de Quito con el fin de mejorar el transporte dentro de la ciudad, siendo un beneficio directo a todos los habitantes”*.
- 56.3.** Sobre la identidad cultural, la Corte Provincial estableció que *“de las pruebas testimoniales ofrecidas ante el Juez de instancia, se verifica la existencia de vestigios arqueológicos en la zona, estos vestigios no pueden todavía ser acreditados a la cultura Quitu-Cara como lo manifiestan los legitimados activos, la zona de intervención es una zona altamente contaminada, es decir que se muestra modificada por varios cientos de años de uso de los habitantes de la ciudad”*.
- 56.4.** Adicionalmente, de conformidad con los elementos aportados, determinó que *“la construcción (del metro) ha contado con todos los permisos y el acompañamiento del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, cumpliendo de manera proactiva el mandato del Art. 379 (CRE) así como la Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural y Natural, no existiendo dentro del expediente prueba alguna que la acción u omisión del Municipio de Quito o de la Empresa Pública Metro de Quito hayan alterado el patrimonio cultural de la ciudad, es decir se haya perturbado la memoria y la identidad colectiva de las personas (que habitan en Quito)”*.
- 56.5.** Acerca de las impugnaciones realizadas en la apelación por los accionantes, la Corte Provincial estableció que *“(a)l ser un Órgano Jurisdiccional de apelación, es conocido que en materia de garantías jurisdiccionales es de competencia de esta Sala conocer y resolver las impugnaciones (...)”* e infirió que *“no cabe recurrir de la sentencia que el juez de garantías constitucionales haya emitido por la simple insatisfacción del resultado procesal final (...) es necesario que el acto o la omisión reprochado efectivamente tenga un nexo causal con el daño irrogado, y que ese perjuicio realmente sea vulnerador de derechos constitucionales.”*
- 57.** Se aprecia que la Corte Provincial, en relación con las alegaciones de los accionantes respecto a la vulneración de derechos, expuso y analizó los fundamentos de hecho conforme los documentos que obran en el proceso. Así, una vez que los jueces determinaron que *“no existe vulneración alguna de derechos garantizados en la Constitución en particular a la ciudad, a la identidad cultural, y al patrimonio*

cultural, por ello al no estar contemplado dentro de la presente acción los requisitos determinados expresamente en el Art. 40 de la (LOGJCC)”, resolvieron ratificar la sentencia de primera instancia que negó la acción de protección y desecharon el recurso de apelación.

- 58.** Así, analizada la sentencia emitida por la Corte Provincial, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corte, se comprueba que, por un lado, la decisión goza de una fundamentación fáctica suficiente pues enuncia los fundamentos de hecho y los analiza de conformidad con los elementos que obran en el proceso.
- 59.** Por otro lado, se evidencia que la decisión judicial cuenta con una fundamentación jurídica suficiente al referirse al contenido de la normativa pertinente en relación con los derechos y contrastó su contenido con los hechos del caso. Finalmente, cumple con analizar cada derecho que se alegó como vulnerado y concluyó que no existe tal vulneración.
- 60.** Esta Corte enfatiza y recuerda que la motivación de una decisión judicial no depende de una determinada extensión puesto que esta, en ningún caso, supone un razonamiento judicial exhaustivo y pormenorizado de cada aspecto, ni un agotamiento exhaustivo de todos los argumentos posibles. Es perfectamente posible una fundamentación concreta.³³
- 61.** Sobre lo establecido anteriormente, se verifica que, en la sentencia dictada por la Corte Provincial, no se produjo la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de los accionantes.

Segundo problema jurídico: ¿La actuación de la Unidad Judicial vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva al haberse incumplido el plazo razonable por haber notificado la sentencia escrita casi once meses después de la audiencia?

- 62.** El derecho a la tutela judicial efectiva está reconocido en el artículo 75 de la CRE, en el cual, se establece que “*toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses*”. Esta Corte ha determinado que el derecho al plazo razonable podría ser analizado como un elemento transversal de la tutela judicial efectiva³⁴.
- 63.** Este Organismo estima oportuno esclarecer que, no por la mera consideración de la demora de una causa, se configura una vulneración del plazo razonable pues corresponde hacer un análisis caso a caso atendiendo a sus particularidades en función de los criterios que ha desarrollado esta Corte.³⁵ Adicionalmente, es necesario precisar

³³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1901-13-EP/19, párr. 24.

³⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 889-20-JP/21, párr. 126; sentencia No. 1553-16-EP/21, párr. 47.

³⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1553-16-EP/21, párr. 50.

que el solo incumplimiento de un plazo establecido en la ley no implica automáticamente una violación al derecho al plazo razonable *per se*.

64. Esta Corte ha dictaminado que para analizar la posible vulneración del plazo razonable se deben tener en cuenta los siguientes parámetros: i) complejidad el asunto; ii) la actividad procesal del interesado, (iii) la conducta de las autoridades judiciales; y, (iv) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso³⁶.

i) La complejidad del asunto

65. Esta Corte ha establecido que al examinar este primer elemento, se debe observar la complejidad de la prueba, la pluralidad de sujetos procesales o la cantidad de víctimas, las características del recurso, entre otros³⁷.

66. En el presente caso, el juez de la Unidad Judicial ya practicó la prueba y sustanció el caso³⁸. Incluso, ya se llevó a cabo una audiencia en la cual emitió su decisión de manera oral en la que resolvió negar por improcedente la acción de protección en virtud de que “*se ha pretendido que esta autoridad declare presuntos derechos que en la práctica no han sido evidenciados conforme los amplios medios de prueba*”³⁹; decisión que solamente debió ser notificada por escrito.

67. Esta Corte estima que la notificación por escrito de la decisión que ya estaba tomada, no reviste complejidad alguna que justifique la demora de casi diez meses.

ii) La actividad procesal del interesado

68. La Corte ha señalado que este criterio se orienta a verificar si la diligencia procesal de los accionantes fue activa en el impulso de la causa y si no incurrió en acciones dirigidas a entorpecer la tramitación del proceso⁴⁰.

69. En el caso analizado, se observa que en el estado en el que se encontraba la causa, por la naturaleza de las garantías jurisdiccionales y conforme al artículo 15 de la LOGJCC, en general, corresponde al juez el impulso procesal. En este caso correspondía la notificación por escrito dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes de la decisión oral dictada en la audiencia. Supuesto que no se verificó.

iii) La conducta de las autoridades judiciales

³⁶ *Ibidem*, párr. 51.

³⁷ *Ibidem*, párr. 52.

³⁸ Tal como se desprende del párrafo 49 y siguientes de esta sentencia.

³⁹ Fojas 898 y 900 del expediente de primera instancia.

⁴⁰ *Ibidem*, párr. 55.

70. Este Organismo ha determinado que, por la naturaleza de las garantías jurisdiccionales, corresponde a las y los jueces impulsarlas de oficio hasta que concluya el proceso⁴¹.
71. Del expediente de primera instancia, este Organismo no advierte ninguna actuación por parte del juez de la Unidad Judicial desde el 28 de noviembre de 2016, fecha de finalización de la audiencia, y el 6 de septiembre de 2017, fecha de la notificación por escrito de la sentencia.
- iv) La afectación generada en la situación jurídica de los accionantes
72. El artículo 24 de la LOGJCC permite que las partes interpongan un recurso de apelación en la audiencia o hasta tres días hábiles después de haber sido notificados por escrito con la sentencia. En el proceso de origen, esta Corte observa que la sentencia se notificó por escrito el 6 de septiembre de 2017 y el 11 de septiembre de 2017, los accionantes interpusieron un recurso de apelación de la decisión de la Unidad Judicial⁴². Por tanto, la demora en la notificación escrita de la sentencia, en principio, no afectó la posibilidad de que los accionantes recurran la decisión.
73. No obstante, este Organismo advierte que el tiempo para reducir a escrito la sentencia de primera instancia sí afectó el derecho de los accionantes a ser notificados con la decisión escrita dentro de un plazo razonable.
74. En función de lo antes mencionado, esta Corte concluye que el juez de la Unidad Judicial no observó ni consideró que la acción de protección, por su naturaleza, es una garantía sencilla, rápida y eficaz que tiene por objeto el amparo directo y efectivo de los derechos de los accionantes y que, por ello, requiere celeridad en su tramitación.
75. Así, es inaceptable que, sin justificación alguna, el juez de la Unidad Judicial no haya realizado ninguna actuación por el lapso aproximado de diez meses, puesto que desde la culminación de la audiencia en la cual dictó su decisión oral le correspondía únicamente la notificación por escrito de la sentencia. Por lo expuesto, este Organismo verifica que la demora injustificada vulneró el derecho que tienen con los accionantes a ser notificados con la sentencia escrito dentro de un plazo razonable como elemento transversal de la tutela judicial efectiva.
76. Esta Corte Constitucional considera oportuno reprochar la actuación del juez de la Unidad Judicial que intervino en la causa No. 17151-2016-00813 por la demora injustificada en la notificación por escrito de la sentencia. Consecuentemente, según lo dispuesto en el artículo 125 del Código Orgánico de la Función Judicial, corresponde a esta Magistratura informar de las actuaciones judiciales al Consejo de la Judicatura, para que adopten las decisiones a las que hubiere lugar.

⁴¹ *Ibidem*, párr. 55.

⁴² Ver párrafos 4 y 5 de la presente sentencia.

77. Adicionalmente, esta Corte ha determinado que la reparación integral debe ser adecuada y acorde a las circunstancias del caso. No obstante, considerando que en este caso existen situaciones jurídicas consolidadas⁴³, este Organismo Constitucional considera que esta sentencia, en sí misma, constituye una medida de reparación a la vulneración derecho a la tutela judicial efectiva por incumplimiento del plazo razonable en la notificación por escrito de la sentencia.

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. Aceptar parcialmente** la acción extraordinaria de protección **No. 3169-17-EP**.
- 2. Declarar** que la actuación del juez de la Unidad Judicial vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva por haberse irrespetado el plazo razonable en la notificación por escrito de la sentencia de primera instancia en el marco de una acción de protección.
- 3.** Como medidas de reparación se dispone:
 - i.** Que la emisión de esta sentencia constituye en sí misma una medida de satisfacción.
 - ii.** Que, de acuerdo al párrafo 76 de esta sentencia, se informe al Consejo de la Judicatura sobre las actuaciones del juez de la Unidad Judicial que intervino en la tramitación de la causa No. 17151-2016-00813, para que adopten las decisiones a las que hubiere lugar por no respetar el plazo razonable en la notificación escrita de la sentencia de primera instancia dentro de una acción de protección. A efecto del ejercicio de la potestad disciplinaria de tal organismo, téngase en cuenta esta sentencia.
- 4.** Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

⁴³ Sobre el tratamiento de las situaciones jurídicas consolidadas ver: Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 698-15-EP/21, párrs. 35, 36 y 37; y, sentencia No. 37-19-IN/21, párrs. 146 y 174.

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, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 14 de diciembre de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL