

Quito, D.M. 10 de febrero de 2021

**CASO No. 1767-16-EP**

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

**SENTENCIA No. 1767-16-EP/21**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza las sentencias dictadas en el marco de una acción de protección presentada por la compañía de transportes de taxis PISULI S.A., en contra del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y desestima la acción al considerar que las judicaturas de primera y segunda instancia no vulneraron derechos constitucionales. La Corte reitera además que las juezas y los jueces constitucionales, con base en el principio *iura novit curia*, pueden declarar vulneraciones de derechos constitucionales aun cuando no hayan sido alegadas por las partes procesales.

**1. Antecedentes y procedimiento**

**1.1. Antecedentes procesales**

1. El 12 de febrero de 2016, Eno Mario Aguilar Ávila, en calidad de gerente general de la compañía de transportes de taxis PISULI S.A., presentó una acción de protección en contra del procurador general del Estado, el comandante general de la Policía Nacional, el jefe del Distrito Policial de la Delicia de la Policía Nacional, así como del alcalde, el procurador síndico y el secretario de movilidad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, y del director de la Agencia Metropolitana de Tránsito.
2. En dicha acción, Eno Mario Aguilar Ávila manifestó que la cooperativa de taxis a la que representa fue reubicada de sitio de estacionamiento, y que en el nuevo sitio de estacionamiento se encontraban otros vehículos prestando el servicio de taxi sin el respectivo permiso de operación. Agregó que los miembros de la cooperativa de taxis a la que representa así como sus vehículos, fueron agredidos por los propietarios de los otros vehículos. Ante ello, presentó varios escritos al director de la Agencia Metropolitana de Tránsito así como al jefe del Distrito Policial de la Delicia de la Policía Nacional, solicitando que se tomen

acciones correctivas. Sin embargo, no tuvo respuesta de los escritos presentados, por lo que consideró vulnerado su derecho de petición reconocido en el artículo 66 numeral 23 de la Constitución.

3. El 20 de febrero de 2016, la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, aceptó la acción de protección por la falta de respuesta a las quejas y escritos presentados por la cooperativa y dispuso que la Agencia Metropolitana de Tránsito y el Distrito Policial de la Delicia de la Policía Nacional den respuesta a los oficios presentados. En contra de dicha decisión, el director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado y el subprocurador metropolitano de patrocinio del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito interpusieron, por separado, recursos de apelación.
4. El 10 de junio de 2016, la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha desechó los recursos de apelación interpuestos y dispuso que el Municipio de Quito, por intermedio de sus organismos de movilidad y tránsito, otorgue a la compañía PISULI S.A., *“un lugar de estacionamiento adecuado a sus necesidades materiales y objetivas, cuyo espacio físico se encuentre liberado y en posibilidad de uso pacífico”*. Respecto de dicha decisión, Eno Mario Aguilar Ávila y el subprocurador metropolitano de patrocinio del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito solicitaron ampliación y aclaración.
5. El 28 de junio de 2016, la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha negó los pedidos de aclaración y ampliación presentados por improcedentes.
6. El 25 de julio de 2016, Gianni Frixone Enríquez, en calidad de procurador metropolitano (e) del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (en adelante, “la entidad accionante”), presentó acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias dictadas el 20 de febrero de 2016 por la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, y el 10 de junio de 2016 por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección No. 17204-2016-00887.

## **1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional**

7. El 30 de enero de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las entonces juezas constitucionales Pamela Martínez y Roxana Silva Chicaíza, y el entonces juez constitucional Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la acción presentada.

8. De conformidad con el sorteo realizado el 15 de febrero de 2017 por el Pleno de la Corte Constitucional, la sustanciación de la causa correspondió a la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, quien no avocó conocimiento del caso.
9. El 01 de marzo de 2019, Eno Mario Aguilar Ávila, en calidad de tercero con interés en la causa, presentó un escrito ante la Corte Constitucional, en el cual expone sus argumentos sobre la improcedencia de la acción extraordinaria de protección presentada, y solicita, en lo principal, que se desestime la acción presentada.
10. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, que correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
11. El 19 de junio de 2020, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso que, en el término de diez días, las judicaturas en cuestión remitan un informe de descargo.
12. El 30 de junio de 2020, Eno Mario Aguilar Ávila presentó un escrito ante la Corte Constitucional en el cual se limita a señalar domicilio para futuras notificaciones.
13. El 03 de julio de 2020, Teo Balarezo Cueva, en calidad de subprocurador metropolitano de la entidad accionante, presentó un escrito ante la Corte Constitucional, señalando domicilio para futuras notificaciones.

## **2. Competencia**

14. 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, 429 y 437 de la Constitución, y 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

## **3. Fundamentos de las partes**

### **3.1. Fundamentos de la acción y pretensión**

15. La entidad accionante alega la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de cumplimiento de las normas y derechos de las partes, a no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, a contar con los medios adecuados para la preparación de defensa, a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, a ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente, a la motivación, y a recurrir el fallo o resolución en

todos los procedimientos; así como el derecho a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 75, 76 numerales 1 y 7 literales a), b), c), k), l) y m) y 82 de la Constitución, respectivamente.

- 16.** La entidad accionante señala que la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha vulneró el derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de las normas y derechos de las partes, de motivación y de ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente, *“al momento que desecharon las apelaciones de las autoridades demandadas”*. En cuanto a la actuación de la jueza de primera instancia, se limita a señalar que, *“se evidencia una clara violación a los derechos constitucionales y garantías del debido proceso”*. Asimismo, sin especificar la judicatura a la que hace referencia, la entidad accionante indica que se emitió *“una decisión de empeoramiento de la situación a la Municipalidad (...) sin hacer una relación circunstancial entre los hechos y las normas de derecho”*.
- 17.** En relación con las garantías del derecho a la defensa, esto es, la garantía de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, de contar con los medios adecuados para la preparación de defensa, de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, y de recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos, la entidad accionante se limita a señalar que la judicatura de segunda instancia, *“al emitir una Sentencia en la que se incluyen nuevas violaciones de derechos, se deja en indefensión a la Municipalidad”*.
- 18.** Respecto a la alegada vulneración de la tutela judicial efectiva, la entidad accionante, sin especificar la judicatura a la que hace referencia, manifiesta que se emitió una sentencia *“sin tomar en cuenta en ningún momento la argumentación realizada por el Municipio”*.
- 19.** Por último, en cuanto a la supuesta violación del derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante indica que la judicatura de primera instancia violó el artículo 173 de la Constitución<sup>1</sup>, y que la judicatura de segunda instancia empeoró la situación del Municipio en cuestión, violentando el artículo 77 numeral 14 de la Constitución<sup>2</sup>.
- 20.** Con base en los argumentos expuestos, la entidad accionante solicita que se declare la vulneración de los derechos constitucionales referidos, se dispongan las medidas de reparación integral correspondientes, y *“se notifique del*

<sup>1</sup> Constitución de la República, artículo 173.- *“Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”*.

<sup>2</sup> Constitución de la República, artículo 77.- *“En todo proceso penal en que se haya privado de la libertad a una persona, se observarán las siguientes garantías básicas: (...) 14. Al resolver la impugnación de una sanción, no se podrá empeorar la situación de la persona que recurre”*.

*particular al Consejo Nacional de la Judicatura para los efectos legales correspondientes”.*

### **3.2. Posición de la autoridad judicial accionada**

**21.** En el expediente constitucional no consta un informe de descargo de las judicaturas en cuestión, aunque fueron debidamente notificadas.

### **3.3. Posición de terceros con interés**

**22.** A fojas 23-27 del expediente constitucional consta el escrito presentado el 01 de marzo de 2019 por Eno Mario Aguilar Ávila, en calidad de tercero con interés, de conformidad con el artículo 12 de la LOGJCC. En dicho escrito, el compareciente, en lo principal, se refiere a las distintas vulneraciones de derechos alegados por la entidad accionante.

**23.** En este sentido, señala que la entidad accionante *“quiere inducir al error a la Corte Constitucional al manifestarles que los jueces provinciales (...) han vulnerado el artículo 77 numeral 14 de la Constitución (...) pues este artículo hace referencia a las garantías del debido proceso en materia penal”.*

**24.** Por otra parte, manifiesta que la entidad accionante confunde las causales de admisión e improcedencia de la acción de protección. Al respecto, el compareciente procede a describir cada una de las causales establecidas en el artículo 42 de la LOGJCC.

**25.** Por último, el compareciente agrega que:

*... el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito pretende sostener que las autoridades no tienen la obligación de dar contestaciones a sus mandantes, y que al no contestar no constituye una vulneración de derecho, por lo que a criterio de esta entidad pública, no se debería tratar de una acción constitucional, sino de un juicio contencioso administrativo, lo cual desde cualquier punto de vista es atentatorio contra lo que implica el Estado Constitucional de Derechos y Justicia.*

**26.** Con base en las consideraciones señaladas, el compareciente solicita que se desestime la acción presentada por la entidad accionante, y se sancione al procurador municipal con base en el artículo 130 numeral 13 del COFJ<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 130.- *“FACULTADES JURISDICCIONALES DE LAS JUEZAS Y JUECES.- Es facultad esencial de las juezas y jueces ejercer las atribuciones jurisdiccionales de acuerdo con la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y las leyes; por lo tanto deben: (...) 13. Rechazar oportuna y fundamentadamente las peticiones, pretensiones, excepciones, reconvenções, incidentes de cualquier clase, que se formulen dentro del juicio que conocen, con manifiesto abuso del derecho o evidente fraude a la ley, o con notorio propósito de retardar la resolución o su ejecución. Igualmente tienen el deber de rechazar de plano los escritos y exposiciones injuriosos, ofensivos o provocativos, sin perjuicio de la respectiva sanción”.*

#### 4. Análisis constitucional

27. Previo a analizar las alegaciones de la entidad accionante, esta Corte observa que de conformidad con en el párr. 16 *supra*, si bien la entidad accionante alega como vulneradas las garantías de cumplimiento de normas, de ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente, y de motivación, los cargos se relacionan, en lo principal, con la falta de motivación de las decisiones judiciales impugnadas. Por lo que esta Corte analizará dichos cargos de forma conjunta como parte del análisis del derecho al debido proceso en la garantía de motivación respecto de las decisiones de primera y segunda instancia.

28. En consecuencia, esta Corte procederá a analizar la presunta vulneración a los derechos al debido proceso en la garantía de motivación, a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica, y a la defensa en las garantías referidas en el párr. 17 *supra*.

##### 4.1. Sobre la alegada vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación

29. En su demanda, la entidad accionante, sin especificar la judicatura a la que hace referencia, alega que se emitió “una decisión de empeoramiento de la situación a la Municipalidad (...) sin hacer una relación circunstancial entre los hechos y las normas de derecho”. Asimismo, agrega que en la decisión judicial de segunda instancia se vulneró el derecho al debido proceso, “al momento que desecharon las apelaciones de las autoridades demandadas”, y que en la sentencia de primera instancia, “se evidencia una clara violación a los derechos constitucionales y garantías del debido proceso”

30. La Constitución de la República, en su artículo 76 numeral 7 literal l), reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de motivación y establece que, “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”.

31. Sobre la motivación en garantías constitucionales, la Corte Constitucional ha señalado que las juezas y 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 [a la jueza o] al juez*



*determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto*<sup>4</sup>.

32. Esta Corte Constitucional procederá a analizar si las judicaturas de primera y segunda instancia cumplieron con su obligación de motivar sus decisiones de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución, y la jurisprudencia constitucional.
33. En el caso sujeto a análisis, la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, fundamentó su decisión, en lo principal, en lo siguiente:

*CUARTO: (...) En la especie se observa que los oficios presentados por La Compañía de Taxis Pujili la misma que posee el respectivo permiso de operación MDMQ-AMT-TX-OP-216-2014 otorgado por la Agencia Metropolitana de Tránsito no recibieron respuesta alguna (...) QUINTO: (...) derecho de libertad establecido en el art 66 numeral 23 de la Constitución que dice: El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. Al respecto cabe realizar las siguientes observaciones: 1) De la intervención realizada por las partes procesales en la diligencia de audiencia se observa que las instituciones a las que se les presentaron los oficios, **haciendo uso del derecho de petición, no dieron ninguna respuesta.** La utilización de la acción de protección solo es factible cuando se produce una lesión de derechos(...) El Art. 24 de la [Declaración Americana], señala que toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquier autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y de obtener pronta resolución. SEXTO: **El Derecho Constitucional de Petición: es un derecho fundamental, de origen constitucional, que posibilita el acceso de las personas a las autoridades públicas, y obligan a estas a responder motivadamente a lo requerido por el solicitante o los solicitantes (...)** SÉPTIMO: El Derecho de petición tiene las siguientes características: 1. Es un derecho fundamental; 2. La efectividad del derecho de petición es esencial para el logro de los fines del Estado constitucional de derechos y justicia; 3. Se debe dar pronta resolución a las peticiones; y, 4. Es una obligación irrecusable del Estado; y corresponde al asambleísta nacional, fijar los términos para que las autoridades respondan en forma oportuna (...) OCTAVO: En atención al derecho de petición demandado por el accionante en la presente causa, la Corte Constitucional ha manifestado que el núcleo principal de este derecho '...radica en la obligación de la autoridad de dar respuesta pronta y oportuna a la petición elevada, debiendo esta respuesta resolver el fondo del asunto cuestionado, ser clara, precisa y guardar estrecha relación con lo solicitado; la garantía de lo petitionado no implica el dar una respuesta favorable a lo solicitado...'. (Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, caso N.º 0895-09-EP, sentencia N.º 035-11-SEP-CC)... (El énfasis es propio).*

34. De la revisión integral de la decisión de primera instancia, esta Corte observa que la judicatura: (i) enunció las normas en que se funda su decisión, en lo

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1285-13-EP/19 de 04 de septiembre de 2019, párr. 28.

principal, el artículo 66 numeral 23 de la Constitución así como en el artículo 24 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en relación al derecho de petición; (ii) explicó la pertinencia de la aplicación de dichas normas al caso en concreto, considerando la falta de respuesta de las peticiones presentadas por Eno Mario Aguilar Ávila al director de la Agencia Metropolitana de Tránsito así como al jefe del Distrito Policial de la Delicia de la Policía Nacional, y la falta de respuesta a las mismas; y (iii) realizó un análisis para verificar la existencia de vulneración de derechos, llegando a la conclusión de que la falta de respuesta de las distintas instituciones públicas vulneró el derecho de petición del representante de la compañía de transportes de taxis PISULI S.A.

35. Por otra parte, la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, fundamentó su decisión, en lo principal, en:

*CUARTA.- VALORACIÓN DEL TRIBUNAL: (...) es deber primordial del Estado, garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción. Estos son los plintos sobre los cuales se deben crear y ejecutar ls (sic) políticas públicas por parte del sector público que, como norma el Art. 225 de la Constitución (...) comprende: (...) 2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado (...) En consecuencia, el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (...) y sus funcionarios, tienen el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la constitución, conforme manda el Art. 226 del cuerpo normativo constitucional. Si el Gobierno Municipal en ejercicio de la descentralización recibió competencias delegadas de parte del Estado en materia de tránsito, transporte y seguridad vial, está en el deber supremo de ejercer esas competencias en el marco de la ley y de la Constitución (...) para ello se establece en el Art. 240 Ibidem que 'Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales'. Cuando el Municipio de Quito otorgó el Permiso de Operación a la Compañía de Taxis y, le señaló el lugar de estacionamiento de sus vehículos, administrando de esa forma el uso del suelo como una de sus atribuciones y competencias, **implícita lleva la obligación de procurarle las seguridades más elementales al administrado (...) Resulta incomprensible cómo los abogados de las instituciones metropolitanas de movilidad y tránsito, reconocen que hay un conflicto con una organización de hecho que presta servicio de taxis en el mismo lugar de forma irregular. En consecuencia, por acción y omisión, las autoridades municipales (...) son gestoras de un conflicto social que puede acarrear graves consecuencias, imprevisibles, en la integridad personal de los ciudadanos sometidos al conflicto, cuanto más que se va configurando un problema discriminatorio racial hacia personas que las identifican como afros, propietarios de las unidades Afrotaxi, conducta que no hace sino agravar la confrontación creada y alimentada con inacción de las autoridades municipales (El énfasis es propio).***

36. De lo anterior se desprende que la judicatura de segunda instancia: (i) enunció las normas jurídicas en que se funda su decisión, en particular los artículos 225,



226 y 240 de la Constitución en relación con las actuaciones y deberes de los gobiernos autónomos descentralizados; (ii) explicó la pertinencia de la aplicación de dichas normas al caso concreto, señalando que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en el marco de sus atribuciones y competencia en el uso del suelo y la distribución de las distintas compañías de transporte de taxis debidamente autorizadas, tenía el deber de permitir a las mismas desarrollar sus actividades de forma efectiva; y, (iii) realizó un análisis sobre la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales, considerando que, en el ejercicio de la descentralización de sus competencias delegadas por el Estado en materia de tránsito, transporte y seguridad vial, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito tiene obligaciones y deberes con el fin de asegurar que las actividades económicas que realiza la compañía de transportes de taxis PISULI S.A., autorizadas de forma previa por el Municipio en cuestión, puedan desarrollarse.

**37.** En consecuencia, esta Corte Constitucional concluye que la sentencia emitida el 20 de febrero de 2016 por la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, y la sentencia emitida el 10 de junio de 2016 por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha se encuentran motivadas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución, y la jurisprudencia constitucional.

**38.** Por último, y con base en las consideraciones señaladas, esta Corte no encuentra que la judicatura de segunda instancia vulneró el derecho al debido proceso al rechazar el recurso de apelación interpuesto por la entidad accionante, puesto que su decisión se encuentra motivada; y tampoco verifica *“una clara violación a los derechos constitucionales y garantías del debido proceso”* por parte de la judicatura de primera instancia, como erróneamente aduce la entidad accionante.

#### **4.2. Sobre la supuesta vulneración a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita**

**39.** En su demanda, la entidad accionante, sin especificar la judicatura a la que hace referencia, señala que se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva puesto que se emitió una sentencia *“sin tomar en cuenta en ningún momento la argumentación realizada por el Municipio”*.

**40.** El artículo 75 de la Constitución establece que *“[t]oda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión...”*. Al respecto, la Corte Constitucional ha reconocido que el derecho a la tutela judicial efectiva se compone de: (i) el

acceso a la administración de justicia; (ii) la observancia de la debida diligencia y las garantías del debido proceso; y (iii) la ejecución de la decisión<sup>5</sup>.

41. En el caso sujeto a análisis, se observa que el cargo de la entidad accionante se relaciona con la tutela judicial efectiva, por la supuesta falta de respuesta en las sentencias emitidas en la acción de protección No. 17204-2016-00887, a los argumentos expuestos por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Aunque esta alegada falta de congruencia bien podría analizarse a la luz de la garantía de motivación, como parte del derecho al debido proceso, toda vez que la entidad accionante afirma que no se habría tomado en cuenta su argumentación y que ello habría afectado su derecho a la tutela judicial efectiva, la Corte procede a analizar si, con base en estos argumentos, se vulneró su derecho a obtener una respuesta por parte de los jueces accionados, incidiendo en la tutela judicial efectiva. Al respecto, la Corte ha señalado que la tutela judicial efectiva no se agota en garantizar el acceso al sistema de administración de justicia, sino que se atiende y se obtenga una respuesta (favorable o no) de las peticiones de los justiciables<sup>6</sup>.

42. En la sentencia de primera instancia emitida el 20 de febrero de 2016, la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, expuso los argumentos presentados por la entidad accionante en la audiencia pública. En este sentido, señala que:

*... la Dra. Nelly Peñafiel Revelo, ofreciendo poder o ratificación del Dr. D Marco Proaño Duran, Subprocurador del Municipio de Quito quien dice: Debo manifestar que en ninguna forma se ha violado derecho constitucionales, me admira que hayan presentado esta demanda de acción de Protección, nosotros si hemos atendido sus peticiones, los hechos de la demanda no han sido probados, solamente se ha limitado a enunciar artículos de la Constitución, si hay otro medio eficaz, esto es ir a la Fiscalía para realizar la respectiva denuncia, la Policía Nacional, podrían presentar una demanda civil, para concluir, no habido omisión por parte de la Autoridad, por lo que solicito se deseche la acción de protección, y se llame la atención al Abg. Por estar jugando con la justicia y está haciendo un abuso del derecho,*

43. Al respecto, en los considerandos CUARTO y QUINTO de la sentencia en cuestión, la jueza de primera instancia, con base en los argumentos presentados por la entidad accionada, la jueza determinó que:

*CUARTO: (...) En la especie se observa que los oficios presentados por La Compañía de Taxis Pujili la misma que posee el respectivo permiso de operación MDMQ-AMT-TX-OP-216-2014 otorgado por la Agencia Metropolitana de Tránsito no recibieron respuesta alguna.- QUINTO: (...) De la intervención realizada por las partes procesales en la diligencia de audiencia se observa que las instituciones a las*

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1943-12-EP/19 de 23 de diciembre de 2019, párr. 45.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 787-14-EP/20 de 27 de febrero de 2020, párr. 20.

*que se les presentaron los oficios, haciendo uso del derecho de petición, no dieron ninguna respuesta. La utilización de la acción de protección solo es factible cuando se produce una lesión de derechos...*

- 44.** De los extractos de la sentencia en cuestión, esta Corte observa que la jueza de primera instancia sí consideró en su análisis los argumentos expuestos por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, los cuales fueron desestimados al verificar que los oficios presentados por Eno Mario Aguilar Ávila no tuvieron respuestas por parte de las entidades accionadas, y al señalar que la acción de protección era la vía eficaz y adecuada para solventar la presente vulneración de derechos.
- 45.** Por otra parte, en la sentencia de segunda instancia emitida el 10 de junio de 2016, la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha expuso asimismo los argumentos de la entidad accionada en la audiencia pública celebrada ante la jueza de primera instancia, señalando que:

*TERCERA.- FUNDAMENTOS DE HECHO: (...) En la audiencia oral, pública y de contradicción, intervino la Subprocuración (sic) del Municipio de Quito por intermedio de la Dra. Nelly Peñafiel Revelo ofreciendo poder o unificación, contestando que: "me admira que hayan presentado esta demanda, nosotros sí hemos atendido sus peticiones...si hay otro medio eficaz, esto es, ir a la fiscalía para realizar la respectiva denuncia ...podrían presentar una demanda civil...pido se deseche la acción de protección y se llame la atención al abogado por estar jugando con la justicia y está haciendo un abuso de derecho". También intervino el abogado Pablo Moncayo Vásquez ofreciendo poder o ratificación de (...) Supervisor Metropolitano de la Agencia Metropolitana de Tránsito, quien dio la siguiente contestación: "No es verdad que se ha realizado ningún tipo de ataques, ellos no hicieron ninguna llamada para denunciar estos supuestos actos vandálicos...".*

- 46.** Al respecto, la judicatura de segunda instancia, con base en los argumentos expuestos por las partes procesales y que constan en el expediente de la acción de protección No. 17204-2016-00887, determinó que:

*CUARTA.- VALORACIÓN DEL TRIBUNAL: (...) Cuando el Municipio de Quito otorgó el Permiso de Operación a la Compañía de Taxis y, le señaló el lugar de estacionamiento de sus vehículos, administrando de esa forma el uso del suelo como una de sus atribuciones y competencias, implícita lleva la obligación de procurarle las seguridades más elementales al administrado (...) Resulta incomprensible cómo los abogados de las instituciones metropolitanas de movilidad y tránsito, reconocen que hay un conflicto con una organización de hecho que presta servicio de taxis en el mismo lugar de forma irregular. En consecuencia, por acción y omisión, las autoridades municipales (...) son gestoras de un conflicto social que puede acarrear graves consecuencias, imprevisibles, en la integridad personal de los ciudadanos sometidos al conflicto.*

- 47.** De la revisión integral de la decisión judicial en cuestión y de los extractos citados de la misma, esta Corte observa que la judicatura de segunda instancia

también consideró los argumentos de la ahora entidad accionante, los cuales fueron desestimados.

48. En consecuencia, esta Corte verifica que en ambas decisiones impugnadas se analizaron y respondieron los argumentos de la entidad accionante. Asimismo, esta Corte considera oportuno señalar que la protección judicial efectiva no puede entenderse como la aceptación de las pretensiones de las partes procesales, sino como el efectivo acceso a un determinado recurso judicial y que éste pueda generar los efectos para los cuales fue concebido en la ley, lo cual se verifica en el presente caso<sup>7</sup>.
49. Por lo expuesto, esta Corte concluye que la judicatura de primera y segunda instancia no vulneraron el derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita reconocido en el artículo 75 de la Constitución.

#### **4.3. Sobre la supuesta violación al derecho a la seguridad jurídica**

50. La entidad accionante, en su demanda, señala que las judicaturas en cuestión vulneraron el derecho a la seguridad jurídica puesto que la judicatura de primera instancia actuó de forma contraria a lo dispuesto en el artículo 173 de la Constitución<sup>8</sup>, y la judicatura de segunda instancia violó lo dispuesto en el artículo 77 numeral 14 de la Constitución<sup>9</sup>.
51. El artículo 82 de la Constitución reconoce 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”.
52. La Corte Constitucional ha señalado que en el marco de una alegada vulneración a este derecho no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado una afectación de preceptos constitucionales<sup>10</sup>.
53. En el presente caso, esta Corte no observa que la judicatura de primera instancia haya actuado de forma contraria a lo dispuesto en el artículo 173 de la Constitución. Al contrario, en el marco de sus competencias, la jueza de la

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1032-14-EP/19 de 18 de septiembre de 2019, párr. 37

<sup>8</sup> Constitución de la República, artículo 173.- *Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial.*

<sup>9</sup> Constitución de la República, artículo 77.- *En todo proceso penal en que se haya privado de la libertad a una persona, se observarán las siguientes garantías básicas: (...) 14. Al resolver la impugnación de una sanción, no se podrá empeorar la situación de la persona que recurre.*

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020, párr. 19.

Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, determinó que la vía eficaz e idónea para solventar las alegadas vulneraciones de derechos constitucionales de Eno Mario Aguilar Ávila era la acción de protección, por lo que sustanció la misma de conformidad con las normas y procedimientos previstos por la Constitución y la LOGJCC.

**54.** Asimismo, esta Corte Constitucional no encuentra que la judicatura de segunda instancia haya actuado de forma contraria a lo dispuesto en el artículo 77 numeral 14 de la Constitución. Al respecto, la Corte ha señalado que la garantía de *non reformatio in peius* se refiere a “*la imposibilidad de modificar peyorativamente la situación jurídica de quien ha sido condenado, cuando este es el único que impugna la decisión jurisdiccional ante un juez de competencia superior*”<sup>11</sup>.

**55.** En el caso que nos ocupa, esta Corte no observa que la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia haya actuado de forma contraria a la norma referida, puesto que la garantía *non reformatio in peius*, en principio, está prevista para procesos sancionatorios<sup>12</sup>. Además, la resolución del recurso de apelación, el reconocimiento de otras vulneraciones a derechos constitucionales a las declaradas en la sentencia de primera instancia y la determinación de las medidas de reparación integral en el presente caso, de ninguna forma puede entenderse como una agravación o empeoramiento de la situación de la entidad accionante<sup>13</sup>.

**56.** Por lo expuesto, esta Corte Constitucional no identifica vulneraciones al derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la Constitución, por parte de las judicaturas de primera y segunda instancia.

#### **4.4. Sobre la alegada vulneración al derecho a la defensa**

**57.** De conformidad con la demanda presentada y el párr. 17 *supra*, la entidad accionante cita el contenido de las garantías del derecho a la defensa reconocidas en el artículo 76 numeral 7 literales a), b), c) y m), y se limita a señalar que la judicatura de segunda instancia,

*al emitir una Sentencia en la que se incluyen nuevas violaciones de derechos, se deja en indefensión a la Municipalidad puesto que no se le está permitiendo del derecho constitucional (sic) a demostrar lo contrario, negando el ejercicio pleno del derecho*

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 995-12-EP/20 de 22 de enero de 2020, párr. 37.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1408-14-EP/20 de 29 de julio de 2020, párr. 55.

<sup>13</sup> En su parte resolutive, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha dispone como medida de reparación que: “*el Municipio de Quito por intermedio de sus organismos de Movilidad y Tránsito, otorgue a la Compañía de Taxis Pisulí S.A. un lugar de estacionamiento adecuado a sus necesidades materiales y objetivas, cuyo espacio físico se encuentre libertado y en posibilidad de uso pacífico*”.



*a la defensa del Municipio (...) e imposibilitando que la Municipalidad cuente con los medios adecuados para la defensa.*

**58.** La Constitución de la República, en su artículo 76 numeral 7, establece que el derecho a la defensa incluirá, entre otras, las siguientes garantías:

*a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento”.*

*b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.*

*c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones. (...)*

*m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.*

**59.** La Corte Constitucional ha determinado que el derecho a la defensa supone asegurar igualdad de condiciones y oportunidades de las partes involucradas en el proceso, para ser debidamente escuchadas, en actuaciones tales como presentar y analizar pruebas, e interponer recursos dentro de plazos o términos<sup>14</sup>.

**60.** En su parte resolutive, la judicatura de segunda instancia, además de rechazar el recurso de apelación y confirmar la sentencia subida en grado, determinó las siguientes vulneraciones de derechos:

*Declarar la vulneración de los derechos constitucional en contra de la Compañía de Taxis Pisulí S.A. por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, específicamente en aquellos que se encuentran normados en los Arts. 66.3.b), derecho de una vida libre de violencia en el ámbito público y privado; 66.4, derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación; 66.15, el derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental; 66.17, el derecho a la libertad de trabajo; 66.23, el derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas; 66.26, 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...*

**61.** A criterio de esta Corte, las juezas y jueces constitucionales pueden determinar otras vulneraciones a las alegadas por la parte accionante, sobre la base de los hechos y argumentos expuestos por las partes procesales. Al respecto, el artículo 426 de la Constitución de la República establece que:

*Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables*

<sup>14</sup> Corte Constitucional de Ecuador, sentencia No. 1677-13-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

*a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente.*

- 62.** La Corte Constitucional ha señalado que la jueza o el juez constitucional que conoce una garantía jurisdiccional, con base en el principio *iura novit curia*, están facultados para fundamentar su fallo en disposiciones constitucionales aun cuando las partes procesales no las invoquen de forma expresa<sup>15</sup>. En este sentido, el artículo 13 numeral 4 de la LOGJCC dispone que, "*La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional*".
- 63.** Por lo que si la judicatura en cuestión encontró distintas o adicionales vulneraciones a derechos constitucionales, que no fueron alegadas por la parte accionante en su demanda o en la audiencia pública, y que tampoco fueron analizadas por la judicatura de primera instancia, con fundamento en el principio *iura novit curia* recogido en el artículo 13 numeral 4 de la LOGJCC, puede declararlas en su decisión, siempre que fundamente las razones por las cuales declara dicha vulneración de derechos. En un proceso constitucional, la declaración de vulneraciones de derechos sobre la base de normas no alegadas por las partes, en aplicación del principio *iura novit curia*, siempre que se realice en cumplimiento de la garantía de motivación recogida en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución, no constituye una afectación del derecho a la defensa.
- 64.** Asimismo, de la revisión integral del expediente de la acción de protección en cuestión, esta Corte observa que la entidad accionante tuvo la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa y a ser escuchada en audiencia pública<sup>16</sup>, compareció a todas las etapas del proceso<sup>17</sup>, así como presentó tanto de forma verbal como escrita los argumentos y pruebas de los que se creía asistida<sup>18</sup>, teniendo la posibilidad de replicar los argumentos expuestos por su contraparte, los cuales fueron atendidos y resueltos por las autoridades jurisdiccionales competentes, además que activó los medios de impugnación de los que se consideraba asistida<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 164-15-SEP-CC, caso No. 0947-11-EP, p. 7; sentencia No. 151-15-SEP-CC, caso No. 0303-13-EP, p. 6.

<sup>16</sup> Unidad Judicial Especializada Cuarta de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, de la provincia de Pichincha, expediente No. 17204-2016-00887, fs. 96-99.

<sup>17</sup> Id., fs. 96-99, 125; Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, expediente No. 17204-2016-00887, fs. 13-14.

<sup>18</sup> Unidad Judicial Especializada Cuarta de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, de la provincia de Pichincha, expediente No. 17204-2016-00887, fs. 47-78, 96-99 y 208-119.

<sup>19</sup> Id., fs. 120 y 125; Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, expediente No. 17204-2016-00887, fs. 13-14.

**65.** En consecuencia, esta Corte Constitucional no encuentra que la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, al determinar vulneraciones adicionales a las alegadas por Eno Mario Aguilar Ávila en su acción de protección, vulneró el derecho a la defensa en la garantías de no ser privado del derecho a la defensa, de contar con los medios adecuados para la preparación de defensa, de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones y de recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos, reconocidos en el artículo 76 numeral 7 literales a), b), c) y m) de la Constitución.

### **5. Consideraciones adicionales**

**66.** Por último, en relación con la pretensión de la entidad accionante de notificar al Consejo de la Judicatura *“para los efectos legales que correspondan”*, esta Corte considera necesario señalar que al tratarse de decisiones jurisdiccionales emitidas en el marco de sus competencias como juezas y jueces constitucionales, el Consejo de la Judicatura no tiene competencia para ejercer sus atribuciones y facultades disciplinarias.

**67.** Por otra parte, de conformidad con el párr. 26 *supra*, esta Corte Constitucional observa que Eno Mario Aguilar Ávila, en calidad de tercero con interés en la causa, solicita que se sancione al procurador municipal con base en el artículo 130 numeral 13 del COFJ. Al respecto, esta Corte Constitucional no encuentra razones para solicitar que se sancione a la entidad accionante, la cual presentó la acción extraordinaria de protección de conformidad con los derechos que la asisten de acuerdo con los artículos 94 de la Constitución y 58 de la LOGJCC.

### **6. Decisión**

**68.** 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 presentada.
  - 2.** Devolver el proceso a la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
- 69.** Notifíquese, cúmplase y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 10 de febrero de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**