



Juicio No. 18111-2021-00019

JUEZ PONENTE: VACA ACOSTA PABLO MIGUEL, JUEZ

AUTOR/A: VACA ACOSTA PABLO MIGUEL

SALA ESPECIALIZADA DE LO CIVIL, MERCANTIL Y LABORAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE TUNGURAHUA. Ambato, jueves 1 de julio del 2021, a las 13h22.

VISTOS: (juicio No. 18111-2021-00019 signado en primera instancia con el número 18461-2021-04101).- Agréguese al proceso el escrito que antecede. En lo principal, en el procedimiento especial de garantías jurisdiccionales constitucionales por acción de protección, iniciado en base a la demanda presentada por **LUIS ISRAEL PAREDES CHIPANTIZA**, en contra del **GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPALIDAD DE AMBATO** (en adelante GADMA) a través de sus representantes legales señor Dr. Javier Altamirano Sánchez, Alcalde Cantonal y señor Dr. Javier Aguinaga, Procurador Síndico Municipal; y, del **DIRECTOR PROVINCIAL DE TRÁNSITO, TRANSPORTE TERRESTRE Y MOVILIDAD DE AMBATO**, Coronel de Policía en servicio pasivo Carlos Guerrero Villacís; este Tribunal conformado por el doctor Ricardo Amable Araujo Coba, Juez Provincial; el doctor Guido Leonidas Vayas Freire, Juez Provincial; y el doctor Pablo Miguel Vaca Acosta, Juez Provincial ponente y por ende Presidente del Tribunal PRIMERO conformado para este caso, en observancia del inciso segundo del artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por el mérito de los autos dicta la presente sentencia, cuya ARGUMENTACIÓN JURÍDICA y MOTIVACIÓN se estructura así:

**I ANTECEDENTES Y OBJETO DE LA RESOLUCIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA:
RESUMEN DE LOS HECHOS Y FUNDAMENTOS DE DERECHO:**

1.- DEMANDA Y PRETENSIONES: A fojas 17 a 19vta. del cuaderno de primera instancia, (en adelante la mención a fojas del proceso que no identifique el cuaderno al que corresponde, se referirá al cuaderno de primera instancia), comparece la parte accionante con fecha miércoles 14 de abril de 2021, y adjuntando los documentos de fojas 1 a 16, en relación al tema constitucional de fondo manifiesta:

1.1.- Que el acto u omisión proveniente de autoridad pública no judicial violatorio de sus derechos constitucionales, se halla contenido en la citación No. A000227467, de la Dirección de Tránsito, Transporte y Movilidad de Ambato otorgada por un agente de tránsito, en la cual se establece sanción pecuniaria y de reducción de puntos, por supuestamente haber incumplido el decreto presidencial en estado de emergencia y estar conduciendo un vehículo con placas 0 siendo que las que correspondía para el día en lunes 13 de abril del 2020, eran las placas "1-2", en la ciudad de Ambato, provincia de Tungurahua, lo que indica que es improcedente ya que presentó el respectivo salvo conducto, al agente de tránsito, el que hizo

caso omiso al mismo, perjudicado sus intereses.

1.2.- Que el 13 de abril del año 2020 a las 12:25 minutos, se encontraba circulando con su vehículo de placas: TBB-2200, por la Av. Cevallos y calle Lalama de esta ciudad de Ambato, para lo cual a pocos metros observó que en la avenida se encontraban Agentes de Tránsito realizando un operativo de control vehicular, y como posee salvoconducto para poder circular libremente, siguió su destino, hasta que un Agente de Tránsito, realiza una señal de tránsito y detuvo su vehículo; que se acercó el Agente de Tránsito y le pidió que le presentara la documentación pertinente para circular con su vehículo ya que no era el dígito que le correspondía; que procedió a presentarle el salvo conducto que se le otorgó para poder circular libremente, pero que el señor Agente de Tránsito, hizo caso omiso y le manifestó que el salvo conducto no sirve, y que está incumpliendo el decreto Presidencial de Emergencia y que por tal motivo va a realizar la multa; que pese a que le presentó el salvo conducto, sus documentos personales y el RUC, le dijo que no sirve y que está multado, entregándole la notificación No. A000227467 .

1.3.- Que ha realizado la impugnación de la citación No. A000227467 , que conlleva sanción pecuniaria y reducción de puntos a la licencia de conducir, ante los señores jueces de Tránsito de la ciudad de Ambato y ante la justicia ordinaria haciendo conocer mi reclamo siendo que se ha dispuesto el archivo de tal impugnación con fecha 16 de julio de 2020 para lo cual se ha manifestado lo siguiente *"...Razón por la que revisada que ha sido la boleta citatoria, así como la ley relativa a la materia de tránsito, la contravención señalada en el breve relato de los hechos no corresponde a una infracción de esta índole, por lo que como Juez de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en este cantón Ambato, la suscrita no es competente para sustanciar la presente causa, más aún y tomando en cuenta el acuerdo interministerial No.0004-2020, suscrito el 20 de abril del 2020 por el Dr. Juan Carlos Zevallos López, Ministro de Salud Pública; y, la Dra. María Paula Romo Rodríguez, Ministra de Gobierno, en el cual establece en el capítulo III, artículo 5 y siguiente, en el que se habla "de las infracciones administrativas ", durante el estado de Excepción y en su artículo 5, 6 y 7 señala como una de ellas, la "Violación del toque de queda, violación de la restricción de circulación vehicular según el último dígito de la placa y mal uso o uso fraudulento del salvoconducto" por lo que no se admite a trámite la presente causa, dejando a salvo los derechos de los que se crea asistido el señor impugnante.- En tal virtud, con fundamento en las disposiciones Constitucionales y legales, ejecutoriado que sea el presente auto se dispone el archivo de la causa; y, para que se proceda con el trámite de ley, por medio de secretaria déjese copias debidamente certificadas para el archivo de este despacho y remítase los originales a la Dirección de Tránsito, Transporte y Movilidad del GADMA".*

1.4.- Que con fecha 31 de julio del año 2020, el proceso es enviado por la CORTE PROVINCIAL DE TUNGURAHUA UNIDAD JUDICIAL DE TRANSITO CON SEDE EN EL CANTON AMBATO, junto con 53 procesos más al DIRECTOR DE TRÁNSITO TRANSPORTE Y MOVILIDAD DEL GAD MUNICIPALIDAD DE AMBATO, conforme al Oficio No. 0225-2020-UJTA; y, con fecha 13 de octubre del año 2020 a las 08h30 le es

enviada la RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA No. DA-DT-20-209, del GAD MUNICIPALIDAD DE AMBATO, por medio del Dr. JAVIER ALTAMIRANO SÁNCHEZ, ALCALDE DEL GAD MUNICIPALIDAD DE AMBATO, en el cual en su parte pertinente manifiesta lo siguiente: *"...en mi calidad de Alcalde Del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Ambato, RESUELVO: PRIMERO ; Inhibirme de conocer el Recurso de impugnación interpuesto por el señor LUIS ISRAEL PAREDES CHIPANTIZA, en contra de la citación No. A000227467 , de fecha 13 de abril del 2020, toda vez que desde el 16 de marzo de 2020 hasta el 21 de junio de 2020, el GAD Municipalidad de Ambato no tenía la competencia de conocer las impugnaciones realizadas por parte de los administrados a las sanciones establecidas por las entidades operativas previstas en el artículo. 3 del Acuerdo Interministerial No. 00004-2020 de 20 de abril de 2020, en el país... (...)"*.

1.5.- Que resulta un despropósito jurídico que tenga que peregrinar justicia, y que al no haberse atendido su requerimiento ante la justicia ordinaria reclama, la presente acción constitucional al considerar esta la vía más adecuada, directa y eficaz para la reparación de sus derechos constitucionales violentados, que indica corresponden a la seguridad jurídica, derecho a la defensa y derecho al debido proceso, contenidos en los artículos 82, 76.7 letras a), b), c), d), h), i), l) y m); y, 76 numerales 1 y 2 de la Constitución de la República del Ecuador; derecho al debido proceso que estima vulnerado indicando que *"En el presente caso, se pretende responsabilizarme del cometimiento de una infracción de tránsito que nunca la ha cometido, imponiéndome una multa, sin que se haya comprobado siquiera mi culpabilidad en su cometimiento y habiendo demostrado que no he sido el responsable del cometimiento de dicha infracción, lo cual vulnera las mencionadas garantías del debido proceso..."*.

1.6.- Que por los hechos y fundamentos expuestos solicita que se acepte su demanda y determina como pretensiones en concreto: **1.6.1.-** Que se deje sin efecto la boleta de citación y se confirme su estado de inocencia. **1.6.2.-** Que se oficie a la DIRECCION DE TRÁNSITO, TRANSPORTE Y MOVILIDAD del (GADMA) para que se elimine del registro de multas y sanciones de las impuestas en su contra y del vehículo de su propiedad. **1.6.3.-** Que se disponga el pago de la reparación INTEGRAL y ECONÓMICA prevista en los Arts. 18 y 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por los perjuicios ocasionados por falta de matriculación y traspaso de dominio del vehículo de su propiedad, lo cual me ha generado multa por matriculación extemporánea del vehículo de su propiedad y fuera de fecha que legalmente correspondía hacerlo, además del pago de gastos judiciales y honorarios profesionales que asciende en la suma de CUATROCIENTOS CON 00/100 Dólares Americanos (USD \$ 400).

1.7.- Que declara con juramento que no se ha planteado por parte del compareciente otra acción de garantía constitucional por los mismos actos relatados y/o con la misma pretensión; que el lugar en debe citarse a la parte accionada es el que señala en su demanda, en la que identifica los documentos que acompaña; que las notificaciones las recibirá en el domicilio judicial que señala; y, requiere que se notifique la demanda a la Procuraduría General del Estado, a través de su delegada.

2.- CALIFICACIÓN DE LA DEMANDA: Luego de la excusa de fojas 21 a 22, a 26 y 27, la jueza A quo, a la vez que acepta la excusa, con fecha viernes 16 de abril de 2021, acorde al inciso final del art. 10 de la Ley de Garantías Constitucionales y Control Constitucional, acepta a trámite la acción, convoca a audiencia pública, señalando día y hora para ello; y, dispone que se haga conocer la convocatoria y documentos presentados por la parte actora, a la parte accionada y dispone que las partes presenten los elementos probatorios para determinar los hechos controvertidos y que son motivo de esta acción constitucional en la audiencia convocada.

3.- AUDIENCIA CONSTITUCIONAL Y ARGUMENTOS VERBALES DE OPOSICIÓN Y DEFENSA: Luego de notificada la parte accionada (fs. 30 a 33), así como la Procuraduría General del Estado por intermedio de sus funcionarios (fs. 27vta.); tiene lugar la audiencia pública constitucional en el día, hora y lugar señalados, esto es el jueves 22 de abril de 2021 a las 14h00; audiencia cuya grabación y actas, obran a fojas 49 a 57, en la que, escuchadas las intervenciones de las partes, incluidas sus respectivas réplica y contrarréplica se tiene en resumen:

3.1.- La **PARTE ACCIONANTE** por intermedio de su defensor, en lo principal, en su **primera intervención**, reitera lo concretado en su demanda; y manifiesta: que *el acto violatorio de derechos es la citación 00227467 otorgada por un agente civil de tránsito de esta ciudad de Ambato, el cual establece una sanción pecuniaria aduciendo que se transportaba con un vehículo de placas 0 en un día que correspondía a las placas 1 y 2, el 13 de abril del 2020, a las 12H25 en calles Lalama y Cevallos, de la ciudad de Ambato; que la citación es impugnada ante la Unidad Judicial de Tránsito con sede cantón Ambato, el 31 de julio del 2020, y el Juez de primera instancia se inhibe de conocer por estimar que corresponde a un acto administrativo; que el proceso en 56 fojas es enviado al Municipio de Ambato, quien indica que dicho acto administrativo no puede ser conocido por el Gobierno Autónomo Descentralizado de la ciudad de Ambato por no ser competentes; por lo que, se le ha dejado en el limbo jurídico administrativo sin poder determinar que esa contravención pueda ser impugnada para que se la deje sin efecto.*

3.2.- La **PARTE ACCIONADA, GADMA**, en resumen, en su **primera intervención**, señala por intermedio de su defensa: Que efectivamente el vehículo de propiedad del accionante circulaba con el número de placa que no correspondía a ese día 13 de abril del 2020; que el 16 de marzo del año en curso el presidente LENIN MORENO, expide el acuerdo Ministerial 1017 en el cual en su Art. 5 claramente señala que se establece sanciones para las personas que circulen con sus vehículos incumpliendo el número de placas que se establece lo que es sancionado de conformidad a la normativa legal vigente. Que se expide el acuerdo ministerial 0004-20, el 20 de abril del año 2020, en el cual claramente se determina en su Art.6 la restricción vehicular de circulación según el último dígito de la placa; y, que de la boleta de citación que obra del expediente que ha sido entregada por parte del agente civil de tránsito, se verifica que hay claramente una violación a la restricción vehicular sancionada conforme a las atribuciones que contempla el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y

Descentralización, al igual que la ordenanza que regula las labores de control operativo de tránsito transporte terrestre seguridad vial en el cantón Ambato por parte de los agentes civiles de tránsito en concordancia con el acuerdo Ministerial número 1017 que da a los Municipios la atribución de controlar únicamente la restricción vehicular y que se cumpla con lo señalado en el Art.5 del acuerdo Ministerial antes señalado. Que la Municipalidad única y exclusivamente se encarga de controlar la circulación vehicular en base al decreto ejecutivo 1017; y, que la resolución administrativa que emite el señor alcalde es inhirirse de conocer el recurso de impugnación por cuanto no tiene competencia la Municipalidad para conocer las impugnaciones pues según el artículo 4 del acuerdo Ministerial, en cuyo artículo 3 establece que las entidades operativas de aplicación de las infracciones son la Agencia de Regulación de Telecomunicaciones, Comisión de Tránsito del Ecuador, Cuerpo de Control Municipales, Metropolitanos y la Policía Nacional, por consiguiente la Municipalidad no es competente para el cobro, lo que justifica con la captura de pantalla del sistema que maneja la Dirección de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial de la cual se desprende que el accionante no tiene sanción, ni multa alguna en el sistema; por lo que, la demanda de acción de protección debería haber sido dirigida al Ministerio de Salud Pública y Ministro de Gobierno, quienes están en la obligación de contemplar el procedimiento para la impugnación de este acto. Agrega que conforme lo determina el Código Orgánico Administrativo, la acción de protección no es la vía idónea ni eficaz para la presente acción.

3.3.- La **PARTE ACCIONADA, DIRECTOR DE TRÁNSITO DEL GADMA**, en resumen, en su **primera intervención**, señala por intermedio de su defensa: *Que de conformidad con la disposición contemplada en el Art.40 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, uno de los requisitos para la concurrencia de esta acción de protección, es que no exista otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para la protección de los derechos de las personas; y, en la presente causa a través de una garantía jurisdiccional como es la acción de protección, se pretende nulitar una resolución administrativa que surgió de un proceso administrativo que se llevó a cabo con todas las solemnidades del caso, en el cual se respetaron todos los derechos y las garantías del administrado; que a más de ello no se vulneraron derechos constitucionales como el derecho a la defensa, pues de acuerdo al Código Orgánico Administrativo, el legitimado activo debió presentar el respectivo reclamo administrativo en el caso de que no se encuentre de acuerdo con la resolución administrativa emitida por el GADMA; y, que se pretende que se nulite, que se deje sin efecto la boleta de citación y se confirme el estado de inocencia del accionante lo cual no es precedente ya que se estaría declarado un derecho y eso es una causal de inadmisión de la acción, ya que lo que se está verificando en este caso es la existencia o no de la vulneración de derechos. Que no ha existido vulneración alguna, ya que se han respetado los principios constantes en la norma constitucional, por lo que, acorde al Art. 42 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se determina la improcedencia de la acción, ya que ha dado cumplimiento al acuerdo interministerial 0004-2020 en relación al decreto presidencial número 1017. Que mediante resolución administrativa No. CA-20-0169 suscrita por el doctor JAVIER ALTAMIRANO, Alcalde de*

Ambato y socializada el 24 de diciembre del 2020, se crea la Agencia de Control Ciudadano; por lo que, desde esta fecha el cuerpo de agentes civiles de tránsito no se encuentra inmerso en la Dirección de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial; y, que el CRNEL FERNANDO TORRES está dirigiendo dicho cuerpo de agentes civiles de tránsito.

3.3.- La **PARTE ACCIONANTE** en su **réplica** manifiesta en síntesis: Que aquí se está impugnado la contravención de tránsito; que si bien es cierto que existe un acuerdo Ministerial 0004-2020 del 20 de abril del 2020, los gobiernos al momento de emitir un acto administrativo como el señalado en la demanda, tienen que manifestar hacia donde debe dirigirse el impugnante, lo que no hace el Municipio como si lo hizo el Juez de la Unidad Judicial de Tránsito quien remitió el caso al Municipio de Ambato quien simplemente se inhibe de conocer; que al momento en que esta citación sea elevada a la Agencia Nacional de Tránsito, es una citación de tránsito mal otorgada, e incluso el Estado otorgaba los salvoconductos, lo que afecta la seguridad jurídica tanto del Municipio como del Estado.

3.4.- La **PARTE ACCIONADA, GADMA**, manifiesta en resumen en su **contraréplica**: Que la ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señala que debe indicarse qué derechos han sido violentados y de la revisión del expediente claramente se desprende que no hay violación a los derechos constitucionales que determina el accionante; que el legitimado pasivo es la Municipalidad de Ambato y quien expide el acuerdo Ministerial es el Presidente Constitucional de la República, quien en el Art. 5 determina que el incumplimiento de estas restricciones serán sancionados de conformidad a la normativa legal vigente; y, la normativa legal vigente es el acuerdo interministerial 0004-2020 que expide el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Gobierno, quienes deben establecer la normativa y el procedimiento, personas o instituciones que no están en la presente audiencia, quienes debían ser los legitimados pasivos en la presente acción. Que no hay violación de derechos pues se pide que se deje sin efecto la boleta de citación lo que es una declaración de un derecho lo que se busca dentro de una acción de protección, lo que además es una causal de inadmisión. Que se pretende que se elimine el registro de multas y sanciones y del impreso del sistema que maneja la Dirección de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial, no hay una sanción pecuniaria, ni multa, ni restricción de puntos; por lo que, al amparo del Art. 42 numerales 1 y 2 solicita que se declare improcedente la acción

3.5.- La **PARTE ACCIONADA, DIRECTOR DE TRÁNSITO DEL GADMA**, manifiesta en resumen en su **contraréplica**: Que conforme al art. 42 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la acción de protección no procede cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o la legalidad del acto u omisión que conlleva a la violación de derechos, en este caso la boleta de citación, lo que no vulnera ningún derecho pues no existe ni multa, ni sanción que perjudique al ciudadano; y, que solicita que se declare esta acción de protección como improcedente de acuerdo al Art. 42 numerales 1, 3 y 4.

3.6.- La **PARTE ACCIONANTE** en su **última intervención**, refiere: Que la Municipalidad

hasta el 21 de junio del 2020, no tenía la potestad para realizar ningún cobro y según lo manifestado las únicas entidades que pueden sancionar es la Unidad Judicial de Tránsito y obviamente el Municipio para una contravención; que no existe ningún decreto, ningún reglamento para que se cuente con el Ministerio de Salud Pública, como legitimado pasivo; que se le está dejando en el limbo, por no tener a quién acudir.

4.- SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA E IMPUGNACIONES: En la misma audiencia, la Jueza A quo, abogada Viviana Jacqueline Acosta Gavilanez, Jueza de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el cantón Ambato, en forma verbal emite resolución en la cual rechaza la acción de protección planteada, por no haberse justificado la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica y al debido proceso; y, al amparo del segundo inciso del artículo 19 del Código Orgánico de la Función Judicial, se declara la vulneración de los derechos constitucionales contemplados en el artículo 66 numeral 23; y, el artículo 76 numerales 1 y 3 de la Constitución, disponiendo como medida de reparación integral que el GADMA proceda a dar trámite y juzgar la petición realizada por el accionante respecto a la impugnación de la boleta de citación No.- A-A000227467 de fecha 13 de abril de 2020.

4.1.- A fojas 58 a 66vta. la mentada Jueza A quo dicta sentencia por escrito en la que se resuelve: “... **10.1.- RECHAZAR LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN propuesta por el señor PAREDES CHIPANTIZA LUIS ISRAEL por improcedente, con base a los numerales 1 y 3 del artículo 42 de la Ley Orgánica Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por no haberse justificado la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica y al debido proceso. 10.2.- Sin embargo, al amparo del segundo inciso del artículo 19 del Código Orgánico de la Función Judicial, se declara la vulneración de los derechos constitucionales contemplados en el artículo 66 numeral 23; y, el artículo 76 numerales 1 y 3 de la Constitución. 10.3.- Como medida –sic- de reparación integral se dispone que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato proceda a dar trámite y juzgar la petición realizada por el señor PAREDES CHIPANTIZA LUIS ISRAEL, respecto a la impugnación de la boleta de citación No.- A-A000227467 de fecha 13 de abril de 2020, para lo cual se dispone que por medio de Secretaría previo formalidades de ley se desglosé –sic- el expediente signado con el No.- 18461-2020-02285 que consta a fs. 2 a 16 de los autos y se lo remita de inmediato al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato...”. Dicha sentencia es notificada con fecha jueves 29 de abril de 2021.**

4.2.- A fojas 68-68vta., con fecha martes 04 de mayo de 2021, la parte demandada GADMA, presenta recurso de apelación en el que indica que la sentencia es contradictoria en sus puntos 10.1 y 10.2; que no tome en cuenta que el acuerdo ministerial 00005-2020 es emitido el 05 de junio de 2020, en el cual se establece el procedimiento para impugnar sanciones impuestas según el acuerdo ministerial 0004-2020, lo que no podía aplicarse al GADMA por no ser retroactiva la ley conforme al artículo 7 de la Codificación del Código Civil.

4.3.- Según las actuaciones de fojas 1-1vta. del cuaderno de segunda instancia, con fecha miércoles 12 de mayo de 2021, ha sido recibido el proceso en segunda instancia, y con fecha

viernes 14 de mayo de 2021, se ha entregado al Juez Provincial ponente, quien ha dispuesto que pasen los autos al Tribunal para resolver lo que en derecho corresponda, en providencia de fecha 03 de junio de 2021 (fs. 3 del cuaderno citado); por lo que, corresponde emitir el fallo de segunda instancia, lo que se lo hace en esta fecha, dada la carga de trabajo de esta Sala y el agendamiento de audiencias que ha llevado la atención del Tribunal en días precedentes.

5.- PROBLEMAS JURÍDICOS A RESOLVER: De lo expuesto se tiene que el problema jurídico a resolver por este Tribunal de apelaciones, es determinar si con la citación No. A000227467, de la Dirección de Tránsito, Transporte y Movilidad de Ambato y la inhabilitación por parte del GADMA para el conocimiento de la impugnación presentada sobre aquella por el accionante, se han vulnerado sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, debido proceso y defensa, acorde a los artículos 82, 76 numerales 1, 2 y 7 de la Constitución de la República del Ecuador.

II PRESUPUESTOS PROCESALES:

6.- JURISDICCIÓN: El Tribunal se encuentra debidamente integrado por quienes están investidos de jurisdicción conforme a los artículos 7, 167, 178.2 y 186 inciso primero de la Constitución de la República del Ecuador, 150 y 152 del Código Orgánico de la Función Judicial (en adelante COFUJ), esto es por personas que ejercen la potestad de administrar justicia emanada del pueblo, a quienes se ha extendido el nombramiento conforme a la Constitución y la ley y que han tomado posesión de su función, por el servicio efectivo que se brinda a la comunidad. Igual consideración cabe de la Juzgadora de primera instancia.

7.- COMPETENCIA: En cuanto a la juzgadora de primera instancia, se observa que es competente conforme a los artículos: 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 234.5 del COFUJ; 20 y 21.2 de la Resolución No. 98-2013 emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura, publicada en el Registro Oficial suplemento No. 97 de 08 de octubre del 2013; pues estamos frente a una causa en materia constitucional, puesta a conocimiento y resolución de una Jueza de primera instancia con competencia en dicha materia en el cantón Ambato, cuya competencia territorial y lugar de su sede ha sido determinada por el Consejo de la Judicatura, referente a un asunto que según se aprecia de la demanda, es el lugar en donde surte sus efectos el acto objeto de juzgamiento constitucional, al ser este el domicilio de la parte accionante; por lo que, la Jueza de dicho cantón, tiene competencia en el presente caso.

7.1.- El Tribunal de segunda instancia, es competente para conocer y resolver el presente caso, conforme los artículos 86.3 inciso segundo de la Constitución de la República del Ecuador, 24 y 168.1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 163.3 y 208.1 del Código Orgánico de la Función Judicial; y, 1 de la resolución 128-2013 emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura, publicada en el Registro Oficial tercer suplemento número 114 de 01 de noviembre del 2013, pues integra la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil y Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, organizada en salas

especializadas en las materias que se correspondan con las de la Corte Nacional de Justicia, creada por el Consejo de la Judicatura que ha determinado el número de tribunales y juezas y jueces necesarios, conforme a las necesidades de la población, a la que se ha otorgado competencia sobre los asuntos en materia constitucional; y cuya competencia, además ha quedado determinada por el sorteo de ley y la fijación de la competencia del Tribunal de primer nivel con arreglo a la ley, conforme el párrafo anterior.

7.2.- En este punto, es preciso señalar que con fecha 16 de abril de 2020, mediante resolución No. 37-2020 emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura, se resolvió “**APROBAR LA UNIFICACIÓN DE LAS DENOMINACIONES DE LAS SALAS DE LAS CORTES PROVINCIALES DE JUSTICIA A NIVEL NACIONAL**”, determinando la denominación de la Sala a la que pertenece este Tribunal como “*Sala Especializada de lo Civil, Mercantil y Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua*”. Así mismo, con fecha viernes 27 de noviembre de 2020, el Pleno del Consejo de la Judicatura, ha emitido la resolución 129-2020, en la cual se emiten las DIRECTRICES PARA LA CONFORMACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE TRIBUNALES FIJOS EN LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA SALAS NO PENALES Y EN EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA PROVINCIA DE TUNGURAHUA; y, se dispone que en el término de 8 días contados a partir de la expedición de dicha resolución, se proceda con el sorteo de las y los Jueces Provinciales y de las y los secretarios, para la conformación de los mentados tribunales fijos; habiendo efectuado el mentado sorteo el viernes 04 de diciembre de 2020, por el cual se ha integrado el TRIBUNAL PRIMERO DE LA SALA ESPECIALIZADA DE LO CIVIL, MERCANTIL Y LABORAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE TUNGURAHUA, con los doctores RICARDO AMABLE ARAUJO COBA, GUIDO LEONIDAS VAYAS FREIRE Y PABLO MIGUEL VACA ACOSTA y el abogado Walter Freire como secretario relator; y, el TRIBUNAL SEGUNDO DE LA SALA ESPECIALIZADA DE LO CIVIL, MERCANTIL Y LABORAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE TUNGURAHUA, con los doctores CÉSAR AUBERTO GRANIZO MONTALVO, NILO PAUL OCAÑA SORIA Y EDWIN GIOVANNI QUINGA RAMÓN, y el doctor Marco Ramos como secretario relator.

8.- DEBIDO PROCESO: Se aprecia además que en la tramitación de esta causa se han cumplido con las garantías básicas que aseguran el derecho al debido proceso, señaladas por el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, así como las normas constitucionales del procedimiento, establecidas en los artículos 86.2 y 86.3 eiusdem y 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccional y Control Constitucional. En definitiva, se han cumplido con las garantías básicas que aseguran el derecho al debido proceso, señaladas por el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos XVIII de **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre** y **8 y 15 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos**, desarrollados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos como de aplicación extendida también a las materias no penales, cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado “... 149.

Respecto de dicho artículo, la Corte ha afirmado que [e]n materias que conciernen con la determinación de [los] derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter el artículo 8 no especifica garantías mínimas, como lo hace en el numeral 2 al referirse a materias penales. Sin embargo, el concepto de debidas garantías se aplica también a esos órdenes y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene derecho también al debido proceso que se aplica en materia penal (Excepciones al agotamiento de los recursos internos (art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990. Serie A No. 11, párr. 28)...”^[1]; y, “... 124. Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales", su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, "sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales" a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.- 125. La Corte observa que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, la determinación de derechos y obligaciones de orden "civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter". Esto revela el amplio alcance del debido proceso; el individuo tiene el derecho al debido proceso entendido en los términos del artículo 8.1 y 8.2, tanto en materia penal como en todos estos otros órdenes. 126. En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso. 127. Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas. 128. La Corte Europea se ha pronunciado sobre este tema, señalando que: ... los principios enunciados en el párrafo 2 (art. 6-2) y 3 (a saber los incisos a, b y d) [... de la Convención Europea de Derechos Humanos], se aplican mutatis mutandis a los procesos disciplinarios a los que se refiere el inciso 1 (art. 6-1) de la misma forma en que se aplican a los casos en que una persona es acusada por una infracción de carácter penal...”^[2].

8.1.- En definitiva, se debe recordar que en todos los casos es obligación de los juzgadores el propender a resolver la controversia, en armonía con el principio de eficacia del proceso señalado en el artículo 169 de la Constitución de la República del Ecuador y de tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 75 ibidem, en concordancia con los artículos 23 y 130.8 del Código Orgánico de la Función Judicial que permiten la desestimación por vicios de forma o la declaratoria de nulidad únicamente cuando se haya ocasionado nulidad insanable o

provocado indefensión en el proceso, sin que ninguno de éstos presupuestos se aprecien en la causa, pues han comparecido a ella, las persona legitimadas activa y pasiva a ejercer en forma amplia sus respectivos derechos de contradicción y defensa, sin que tampoco se haya propuesto como punto de impugnación en el recurso de apelación, la validez del proceso.

8.2.- Es preciso señalar además que la demanda que ha dado inicio al presente proceso, se ha notificado al Procurador General del Estado o su delegado, en observancia del artículo 6 incisos primero a tercero de la Ley Orgánica de la Procuraduría General Estado, como obra de fojas 27vta..

III ANÁLISIS DE LOS HECHOS QUE SUSTENTAN LA CONCEPTUALIZACIÓN Y CONCRECIÓN JURÍDICAS: HECHOS RELEVANTES y VERDAD PROCESAL:

9.- VERDAD PROCESAL: De conformidad con el artículo 164 inciso tercero del Código Orgánico General de Procesos, aplicable a la especie en atención a la Disposición Final de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con la Primera Disposición Reformatoria del Código Orgánico General de Procesos, norma supletoria *en lo que fuere aplicable y compatible con el Derecho Constitucional*; y, ante la falta de norma expresa que regule la actividad probatoria en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccional y Control Constitucional, conforme al artículo 29 inciso final del COFUJ, y en atención, además, al artículo 17.2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, este Tribunal tiene la obligación legal de hacer relación únicamente de los hechos probados que sean relevantes para la resolución y que sirvan para justificar la decisión, actuaciones probatorias que además, acorde con el principio de verdad procesal, contemplado en el artículo 27 del Código Orgánico de la Función Judicial, que ordena que las juezas y jueces resolverán únicamente atendiendo a los elementos aportados por las partes, salvo que se trate de hechos públicos y notorios, así declarados en el proceso, generan una dependencia directa de los infrascritos respecto de la información introducida al proceso por los sujetos del mismo, y que a su vez origina responsabilidades legales en aquellos, en caso de que se cambie el estado de las cosas, lugares o personas a fin de inducir a engaño al juez, conforme nuestra legislación punitiva vigente; en otras palabras, “... *el juzgador, para su resolución, tiene que atenerse a los méritos procesales. <Lo que no está en el juicio no está en el universo>...*”^[3], debiendo además recordarse que al tratarse de una acción de protección incoada en contra de servidores públicos, es aplicable el inciso final del artículo 16 de la LOGJUCC, que señala: “... *Se presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria...*”. Por lo tanto, en relación con el objeto del litigio en segunda instancia, se tiene como relevantes para la decisión de esta causa, los siguientes hechos contenidos en su correlativo medio de prueba, así:

9.1.- DOCUMENTOS PÚBLICOS.- Los documentos que a continuación se identifican, cumplido que ha sido el principio de contradicción señalado por el artículo 168.6 de la Constitución de la República del Ecuador, y conforme a los artículos 207, 193 inciso primero,

194 inciso primero, 195, 196 numerales 1 y 4, 199, 205, 206 y 208 primero del COGEP, normas supletorias en todo aquello que no pugne con el Derecho Constitucional, como se anotó en el párrafo anterior, evidencian pruebas legalmente actuadas al haberse acompañado en originales, copias certificadas o copias simples no impugnadas por la partes o aceptadas implícitamente en tal calidad por aquellas, según se singulariza más adelante, y al haber sido agregados al proceso con orden judicial y notificación a la parte contraria; los que constituyen a su vez instrumentos públicos, al contener y representar los hechos y declaraciones que en ellos se leen, no estar defectuosos ni diminutos, alterados en una parte esencial, de modo que pueda argüirse falsedad, ni existir instancia ni recurso pendiente sobre el punto que, con tales documentos, se intenta probar; los que son aceptados en su totalidad, aun lo meramente enunciativo al tener relación directa con lo dispositivo del acto en cuestión, y, que han sido autorizados con las solemnidades legales, y contienen las partes esenciales que todo documento público debe contener, a saber: 1. Los nombres de los otorgantes, testigos, notario o secretario, según el caso. 2. La cosa, cantidad o materia de la obligación. 3. Las cláusulas principales para conocer su naturaleza y efectos. 4. El lugar y fecha del otorgamiento. 5. La suscripción de los que intervienen en él; los cuales han quedado en poder del juzgador para tenerlos a la vista al momento de tomar la decisión sobre el fondo del asunto; y, que por tanto, hacen fe, aun contra terceros, de su otorgamiento, fecha y declaraciones que en ellos haga la o el servidor público que los autoriza, pero no en cuanto a la verdad de las declaraciones que en él hayan hecho las o los interesados, pues en esta parte no hacen fe sino contra las o los declarantes; instrumentos que corresponden a:

9.1.1.- El original de la RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA No. DA-DT-20-209 de fojas 1-1vta. emitida por el Alcalde del GADMA, de fecha 13 de octubre de 2020, permite apreciar que sobre el recurso de impugnación presentado por el hoy accionante sobre la citación No. A000227467 la mentada Autoridad ha resuelto: *“Inhibirme de conocer el Recurso de Impugnación interpuesto por el señor LUIS ISRAEL PAREDES CHIPANTIZA, en contra de la citación No. A000227467, de fecha 13 de abril de 2020, toda vez que desde el 16 de marzo de 2020 hasta el 21 de junio de 2020, el GAD Municipalidad de Ambato no tenía la competencia de conocer las impugnaciones operativas por parte de los administrados a las sanciones establecidas por las entidades operativas previstas en el artículo 3 del Acuerdo Interministerial No. 00004-2020 de 20 de abril de 2020, durante la vigencia del estado de excepción por calamidad pública a causa del COVID-19 en el país...”*.

9.1.2.- Original de BOLETA DE CITACIÓN No. A-A000227467 (fs. 3) de fecha 13 de abril de 2021, suscrita por el Agente Civil de Tránsito FRANCISCO TOALOMBO en que se lee: *“... Nombres: LUIS ISRAEL.- Apellidos: PAREDES CHIPANTIZA.- Características del Vehículo.- Placa.- TBB2200 (...) Contravención de Tránsito Cuarta Clase Art. 389 (Numeral y/o inciso) 1 (...) Localización (...) Tungurahua/Ambato/ Av. Cevallos / Lalama (...) Breve relato de los hechos y circunstancias de la infracción.- INCUMPLIMIENTO AL DECRETO PRESIDENCIAL EL ESTADO DE EMERGENCIA DÍA LUNES AUTORIZADO CIRCULA 1-2 EL SR. CIRCULA CON DIGITO 0...”*.

9.1.3.- La impresión simple del documento EMISIÓN DE SALVOCONDUCTO PARA CIRCULACIÓN DURANTE EMERGENCIA SANITARIA POR COVID-19 (fs. 4), permite leer en su texto que ha sido extraída del Portal Único de Trámites Ciudadanos, que ha sido solicitado por el hoy accionante el 12 de abril de 2020 mediante solicitud No. 010S-029GMZ con la siguiente información: “*Detalle de actividades a realizar Compra insumos textiles (...)* *Detalle del recorrido Provincia: Ambato.- Cantón: Quito.- Dirección: Pelileo...*”.

9.1.4.- Los originales del PROCESO JUDICIAL DE TRÁNSITO número 18461-2020-02285 (fs. 6 a 16) permite apreciar que el hoy accionante con fecha jueves 11 de junio de 2020 presenta impugnación en contra de la BOLETA DE CITACIÓN No. A-A000227467 de 13 de abril de 2020, sobre la cual el Juez Wuashington Xavier Ortiz Buitron, de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el cantón Ambato, con fecha jueves 16 de julio de 2021, resuelve inadmitir a trámite la impugnación por considerar que no es competente; proceso que consta remitido al Director de Tránsito, Transporte Terrestre y Movilidad del GADMA con fecha 31 de julio de 2020.

IV ARGUMENTACIÓN JURÍDICA: CONCEPTUALIZACIÓN Y CONCRECIÓN JURÍDICAS DE LOS PRESUPUESTOS MATERIALES:

10.- TUTELA JUDICIAL, PRINCIPIOS DISPOSITIVO Y DE CONTRADICCIÓN: Conforme los artículos 75 de la Constitución de la República del Ecuador y 23 y 140 del Código Orgánico de la Función Judicial, es obligación de las juezas y jueces, garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos declarados en la Constitución, instrumentos internacionales de derechos humanos o leyes, cuando sean reclamados por sus titulares o quienes invoquen esa calidad, cualquiera sea la materia, el derecho o la garantía exigido, siendo obligación también el resolver siempre las pretensiones y excepciones que hayan deducido los litigantes sobre la única base de dichos cuerpos jurídicos normativos y los méritos del proceso, aplicando el derecho que corresponda al proceso, aunque no haya sido invocado por las partes o lo haya sido erróneamente, por lo que este Tribunal debe resolver la controversia delimitada como objeto del litigio con el derecho que la rige, y en base a los hechos que obran del proceso, en cumplimiento además de la garantía básica del debido proceso establecida en el artículo 76.1 de la Constitución de la República del Ecuador, por la cual corresponde a toda autoridad, incluidas las judiciales, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, con el único límite dado por las mismas partes al concretar sus pretensiones y excepciones en observancia del principio dispositivo consagrado en el artículo 168.6 de la Constitución de la República del Ecuador y 19 del Código Orgánico de la Función Judicial, en relación con sus derechos de acción y contradicción, respectivamente; límite que se podrá atravesar únicamente cuando se aprecia en forma clara, vulneración de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

11.- ACCIÓN DE PROTECCIÓN / CONCEPTUALIZACIÓN JURÍDICA.- Conforme al artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador, desarrollado en el artículo 40 de la

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccional y Control Constitucional, la acción de protección se podrá presentar cuando concurren los siguientes requisitos: **1.** Violación de un derecho constitucional; **2.** Acción u omisión de autoridad pública no judicial o de un particular de conformidad con el artículo 41, o existencia de políticas públicas que supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; o, acción u omisión que proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación; y, **3.** Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado, por lo que corresponde analizar la presencia concurrente o simultánea de aquellos en la especie, considerando además, conforme la sentencia dictada por la CORTE CONSTITUCIONAL No. 102-13-SEP-CC5, por la cual, estableció que las causales de los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccional y Control Constitucional son causales de procedencia que deben ser verificadas por parte de los jueces constitucionales dentro de una sentencia, mientras que los numerales 6 y 7 se constituyen en causales de admisibilidad de la acción de protección; y teniendo en cuenta que “... Cuando la Constitución dice en este artículo [88] que la acción de protección proveerá un “amparo directo” debe entenderse que al existir violación o riesgo de violación de un derecho constitucional no puede interponerse ni exigirse ninguna acción procesal adicional entre tal derecho constitucional y la acción de protección. El nexo entre garantía y derecho es inmediato justamente para ser eficaz, aunque tal eficacia no se agote en la inmediatez de la acción. En efecto, la gravedad y daño que implica la violación real o potencial de un derecho constitucional implica que la garantía opere de manera efectiva con urgencia, por ello la Constitución desformaliza radicalmente las garantías, para que la justicia proteja inmediateamente el derecho, sin sacrificarlo a formalidades.”^[4].

12.- ACCIÓN DE PROTECCIÓN / CONCRECIÓN JURÍDICA: A efectos de determinar si es procedente o no la acción de protección en la presente causa, es preciso analizar cada uno de los presupuestos determinados para ello en el párrafo anterior, con la motivación que cada uno exige, como se anota en los párrafos subsiguientes, así:

12.1 VIOLACIÓN DE UN DERECHO CONSTITUCIONAL: Para establecer si existe o no la vulneración de los derechos constitucionales que determina la parte accionante en su demanda, se debe recordar que “... en las decisiones dictadas dentro de las garantías jurisdiccionales, los jueces deben proceder a fundamentar y exponer las razones por las cuales consideran que a partir del análisis jurídico de los hechos fácticos puestos a su conocimiento, la acción analizada compete o no conocer a la justicia constitucional. Siendo así, en los casos en los cuales los operadores de justicia consideren que el asunto materia de la acción de protección no es el adecuado de conocer a través de esta garantía, sino a través de la jurisdicción ordinaria, luego de efectuar la verificación de la vulneración de derechos constitucionales, tienen la obligación de guiar al accionante acerca de cuál es la acción que deben seguir...” (CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, sentencia No. 146-14-SEP-

CC, caso No. 1773-11-EP); por ello, antes que simplemente señalar que la vía constitucional no es la adecuada, se debe analizar la existencia o no de vulneraciones de índole constitucional; es decir, de forma alguna se debe entender que “... la acción de protección sea procedente en todos los casos, lo que se pretende resaltar es que para declarar la improcedencia de esta garantía aduciendo que no se constata quebrantamiento de derechos constitucionales, debe preceder una adecuada exposición argumentativa por parte de los operadores de justicia y no la simple invocación de la existencia de otras vías adecuadas para la protección de los derechos alegados, afirmación que en todo caso deberá sustentarse jurídicamente...” (CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, sentencia No. 170-15-SEP-CC, caso No. 2238-11-EP). Por ello, se procede a efectuar el análisis de los derechos fundamentales invocados por la accionante en relación con los hechos analizados en el ordinal III de esta sentencia, así:

12.1.1.- DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA / CONCEPTUALIZACIÓN JURÍDICA.- La seguridad jurídica garantizada en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, significa la observancia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes; es decir, que solamente se puede hacer aquello que está debidamente normado en un texto jurídico vigente, lo que en tratándose de la administración pública, concuerda con el artículo 226 eiusdem, cuando señala que “... las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley”; es decir estamos frente a “... un derecho que crea un ámbito de certeza y confianza ciudadana respecto de las actuaciones de los poderes públicos, pues garantiza a las personas que toda actuación se realizará acorde con la Constitución y con normativa previamente establecida, que será aplicada únicamente por parte de las autoridades competentes.”^[5].

12.1.2.- “... El derecho constitucional a la seguridad jurídica garantiza certeza en la aplicación normativa, en tanto se fundamenta en el respeto a la Constitución de la República y en la aplicación de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por parte de las autoridades competentes, conforme lo determina el artículo 82 del texto constitucional.- En este sentido, este derecho genera en todas las autoridades públicas una obligación de aplicación de la normativa pertinente a cada caso concreto, que tome como base fundamental la Constitución de la República y los derechos constitucionales que en ella se reconocen. De esta forma, las personas adquieren seguridad en cuanto al destino de sus derechos, ya que el ordenamiento jurídico previamente establece una consecuencia para cada hecho determinado.- La Corte Constitucional ha señalado que: La seguridad jurídica es un derecho constitucional que garantiza el respeto a la Constitución de la República como la norma suprema que prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. En este sentido, este derecho tutela a su vez el respeto a los demás derechos constitucionales contenidos en la norma constitucional, garantizando que estos sean aplicados por parte de todos los servidores públicos. De igual forma, este derecho consagra la existencia de normas jurídicas

previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes para ello (Corte Constitucional del Ecuador, 073-14-SEP-CC dictada dentro del caso No. 0846-11-EP.)...”[6].

12.1.3.- Como se deja enunciado, la seguridad jurídica, se constriñe a la observancia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, todo ello, a fin de generar certeza y confianza ciudadana respecto de las actuaciones de los **poderees públicos**, los que tienen la obligación de aplicar la normativa pertinente a cada caso concreto, observando lo que el ordenamiento jurídico previamente establecido ha señalado como consecuencia para unos determinados presupuestos fácticos normativos; de lo que se establece que el sujeto activo de dicho derecho fundamental es la persona titular del mencionado derecho y como sujeto pasivo y por ende quien tiene la obligación de observarlo, todos los servidores públicos. “... *En tal sentido, la seguridad jurídica tiene como fundamento esencial la existencia de un marco normativo previamente establecido dentro del cual, la Constitución de la República es la norma suprema. A través de este derecho se pretende otorgar certeza y confianza ciudadana respecto a la correcta y debida aplicación del ordenamiento jurídico vigente por parte de las autoridades correspondientes, en tanto esto permite que las personas puedan predecir con seguridad, cuál será el procedimiento o tratamiento al que se someterá una situación jurídica en particular.- La Corte Constitucional al referirse al derecho a la seguridad jurídica, ha señalado a través de su jurisprudencia, lo siguiente: El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, determina el principio de seguridad jurídica, el mismo que se halla articulado con el cumplimiento de las normas constitucionales, estableciéndose mediante aquel postulado una verdadera supremacía material del contenido de la Carta Fundamental del Estado ecuatoriano; para aquello, y para tener certeza respecto a una aplicación normativa acorde a la Constitución, se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además, deben ser claras y públicas (12 Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N. 023-13-SEP-CC)...”[7].*

12.1.4.- SEGURIDAD JURÍDICA / CONCRECIÓN JURÍDICA.- En el caso subjúdice, para entender si estamos o no frente a la inobservancia de una norma jurídica previa, clara, pública y aplicada por una autoridad competente, es preciso recordar que conforme al artículo 3 inciso segundo numeral 5 Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, las normas constitucionales deben interpretarse en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad, y solo en caso de duda, debe interpretarse en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en ella, que mejor respete la voluntad del constituyente, debiendo para ello tomar en cuenta, como uno de los métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional, la interpretación sistemática, por el cual las normas jurídicas, incluidas las constitucionales, deben ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía, con el fin de que la aplicación de una de ellas no implique la anulación de la otra; es decir: “... *Si bien todo el ordenamiento jurídico responde a la pretensión de ser coherente y armónico, esta exigencia cobra mayor relevancia tratándose del texto constitucional, por cuanto su interpretación sistemática exige compatibilizar cada uno*

de los preceptos constitucionales, atendiendo a su finalidad, de forma que un precepto sea armónico y concordante con todos los demás...”^[8]; “... esto es, que en la aplicación de las normas fundamentales del Estado debe optarse por una interpretación sistemática cuyos efectos irradian el resto del ordenamiento jurídico, situación por la que a partir de dicho principio de hermenéutica constitucional, ha de entenderse el alcance de los derechos constitucionales fundamentales al acceso a la administración de justicia y a un debido proceso sin dilaciones injustificadas, por lo que las normas contenidas en la Constitución de la República son de aplicación directa e inmediata, además de que conforme lo indica el numeral 4 del artículo 11: “Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales”, de lo cual le corresponde a las juezas y jueces el uso correcto de los métodos de interpretación, asegurando en forma pertinente la supremacía de la Constitución y la integridad de los derechos fundamentales, y que no representen un peligro para el respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional, los mismos que por conexidad se establecen en el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.”^[9].

12.1.5.- En tal sentido, el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, determina: “... **Art. 82.-** *El 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.*”; de lo cual se tiene que este derecho hace referencia al conjunto de normas jurídicas que integran el ordenamiento jurídico, apreciándose que la parte accionante no ha precisado norma jurídica alguna en relación con el mentado derecho constitucional ni derecho constitucional alguno que se habría vulnerado como consecuencia de la inobservancia del referido artículo 82, limitándose tan solo a relatar los hechos acaecidos el 13 de abril de 2020, y requerir expresamente que se deje sin efecto la boleta de citación emitida en dicho día, así como las sanciones impuestas, como si la presente acción constitucional estuviera en aptitud jurídica de juzgar dichos hechos cual si se tratara de un juez de instancia ordinaria y no de un juzgador constitucional. A través de una acción de protección solo caben analizar vulneraciones de derechos constitucionales, y está vedado el reconocer la procedencia o no derechos infraconstitucionales; pues, “*Se debe entender que si la inaplicación normativa se refiere a disposiciones constitucionales, ésta podrá ser alegada al amparo de los derechos mediante la acción de protección; por el contrario, si lo que se pretende es que se examine la falta o errónea aplicación de normas infraconstitucionales que no generan a su vez una vulneración a derechos constitucionales, lo que corresponde es la vía ordinaria...*”^[10]

12.1.6.- Por lo tanto, no se puede sostener que existe vulneración del derecho a la seguridad jurídica, por la sola emisión de la boleta de citación, como erradamente lo sostiene la parte accionante; ya que ello, es un tema que debe discutirse y resolverse en el ámbito de la estricta legalidad ante la jurisdicción administrativa o contencioso administrativa de ser el caso; además, de aceptar el criterio de la parte accionante, por el cual señala que se vulnera la seguridad jurídica, significaría trasladar todos los problemas jurídicos que en relación con la

aplicación del derecho sobre las boletas de citación que se ventilan en la justicia ordinaria, a la justicia constitucional, pues de ser interpretado de esta forma el prenombrado derecho fundamental a la seguridad jurídica, haría que toda inobservancia del texto legal pueda ser discutido en vía constitucional, lo que en cambio conllevaría en forma clara la vulneración del artículo 76.3 de la Constitución de la República del Ecuador, por el cual, “... *Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.*”; habiendo quedado claro por los mismos precedentes de la justicia constitucional, que no caben discutirse en acciones de protección, cuestiones de mera legalidad, como lo son los hechos relacionados a la emisión de la boleta de citación precisada por el accionante, que deben ser analizados a la luz de las normas jurídicas infraconstitucionales, cuya pertinencia, aplicabilidad o subsunción de los hechos propios de la parte accionante, no corresponde discutir en acción de protección.

12.1.7.- La Corte Constitucional, sobre el derecho a la seguridad jurídica, en las sentencias No 1593-14-EP/20, y **687-13-EP/20**, ha señalado: “*La Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, al resolver sobre vulneraciones a estos derechos, no le corresponde pronunciarse solo 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 la afectación de preceptos constitucionales.*”^[11]; con lo que se deja claro que no se puede alegar vulneración de la seguridad jurídica, cuando se pretende en el ámbito de la justicia constitucional, la interpretación o aplicación de una norma infraconstitucional, como es el presente caso, en que se busca el juzgamiento de los hechos relativos a la emisión de la boleta de citación No. A000227467 de 13 de abril de 2020, que se requiere que sea dejada sin efecto, sin precisar cómo es que se ha violado dicho derecho por dicha emisión y mucho menos se ha precisado cuál sería el derecho constitucional que se ha vulnerado como consecuencia de la inobservancia de la seguridad jurídica en estudio; por lo que, en relación con estos hechos alegados en la demanda en relación con la seguridad jurídica, no se aprecia vulneración de ésta, sin perjuicio de lo que más adelante se precisa en relación con los demás derechos constitucionales determinados en la demanda como vulnerados.

12.1.8.- DEDIBO PROCESO Y DERECHO A LA DEFENSA / CONCEPTUALIZACIÓN JURÍDICA: “... *El debido proceso se concibe <como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos> (Sentencia del Tribunal Constitucional de Perú, No. 0858-2001, de 15 de agosto de 2002).- Este derecho constitucional encuentra asidero en el artículo 76 de la Constitución, 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>...*”^[12].

12.1.9.- Con relación al debido proceso en relación con la seguridad jurídica la Corte

Constitucional ha señalado: “... *El debido proceso constituye un derecho que comporta una serie de garantías constitucionales, cuyo fin es el establecimiento de límites frente a la discrecionalidad o arbitrariedad de los operadores de justicia, promoviendo el respeto irrestricto de los derechos constitucionales, tanto en procesos administrativos como en procesos judiciales. En estrecha relación con el numeral primero del artículo 76, según el cual corresponde a toda autoridad administrativa o judicial garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, se expresa el derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución: la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridad competente. Se trata de un derecho que crea un ámbito de certeza y confianza ciudadana respecto de las actuaciones de los poderes públicos, pues garantiza a las personas que toda actuación se realizará acorde con la Constitución y con normativa previamente establecida, que será aplicada únicamente por parte de las autoridades competentes. (...) Con respecto a este derecho -el de la seguridad jurídica- la Corte Constitucional ha determinado: Es un principio universalmente reconocido del Derecho, por medio del cual se entiende como certeza práctica del Derecho, y representa la seguridad de que se conoce o puede conocer lo previsto como prohibido, mandado y permitido por el poder público, respecto de uno para con los demás y de los demás para con uno. El Estado, como ente del poder público de las relaciones en sociedad, no sólo establece los lineamientos y normas a seguir, sino que en un sentido más amplio tiene la obligación de establecer <seguridad jurídica> al ejercer su <poder> político, jurídico y legislativo. La seguridad jurídica es la garantía dada al individuo, por el Estado, de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán violentados o que, si esto llegara a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación; en resumen, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos establecidos previamente. Como se ha dicho antes, el derecho a la seguridad jurídica encuentra su fundamento en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, por expresa disposición constitucional...*”^[13].

12.1.10.- En lo atinente al derecho a la defensa, “... *es necesario estimar algunas consideraciones en cuanto al derecho al debido proceso, tomando en cuenta que la Corte Constitucional ha establecido que el artículo 76 de la Constitución de la República, consagra un amplio catálogo de garantías que configuran el mismo, el cual consiste en: <(...) un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones mínimas para la defensa, constituyendo además una concreta disposición desde el ingreso al proceso y durante el transcurso de toda la instancia, para concluir con una decisión adecuadamente motivada que encuentre concreción en la ejecución de lo dispuesto por los jueces (...)>. Así también, esta Corte ha establecido sobre el referido derecho lo siguiente: <(...) se convierte en un pilar fundamental para la defensa de los derechos de las personas que intervienen dentro de un juicio; alrededor de este se articulan una serie de principios y garantías básicas que conllevan a una correcta administración de*

justicia, conforme se encuentra determinado en el artículo 76 de la Constitución de la República, que a lo largo de 7 numerales consagra la importancia de este proceso constitucional aplicado a todo proceso judicial>. En ese sentido, el debido proceso se muestra como un conjunto de garantías con las cuales se pretende que el desarrollo de las actividades en el ámbito judicial o administrativo, esté sujeto a reglas mínimas, con el fin de proteger los derechos garantizados por la norma constitucional, constituyéndose este en un límite a la actuación discrecional de los jueces. De esta forma, no es sino aquel proceso que cumple con las garantías básicas establecidas en la Constitución en el cual, las partes procesales ejerzan de forma efectiva el derecho a la defensa dentro de un proceso justo, el que confluya finalmente en el derecho de las personas a obtener una resolución de fondo, basada en derecho8.”^[14].

12.1.11.- DEBIDO PROCESO Y DERECHO A LA DEFENSA / CONCRECIÓN JURÍDICA: En la especie, la parte recurrente estima vulnerado su derecho a la defensa que es garantía básica del debido proceso, en las garantías determinadas en las letras a), b), c), d), i), l) y m) del artículo 76.7 de la Constitución de la República del Ecuador, que señalan: “**Art. 76.-** *En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: 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. d) Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento. (...) i) Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia. Los casos resueltos por la jurisdicción indígena deberán ser considerados para este efecto. (...) 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. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados. m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.”; e igualmente señala que se han vulnerado los numerales 1 y 2 del referido artículo 76, que contemplan: “1. *Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes. 2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada.”; lo que indica que se ha vulnerado porque no se ha comprobado su culpabilidad en el cometimiento de la infracción por la cual se ha emitido la boleta de citación; con lo que, a su cargo constitucional en este punto, al hecho de que nunca ha cometido la infracción de tránsito, y que por tanto no es responsable de la multa, con lo que vuelve a incurrir en el mismo error señalado en relación con el derecho a la seguridad jurídica antes precisada, esto es, que pretende que los jueces constitucionales incurriendo en el ámbito de la mera legalidad, sean quienes determinen la inexistencia de responsabilidad del**

accionante en los hechos acaecidos el 13 de abril de 2020 y que han dado origen a la boleta de citación antes identificada, que requiere expresamente que sea dejada sin efecto, como si este se tratara de un juzgamiento ordinario aplicable a dicha boleta; por lo que, por estos motivos expuestos en la demanda, no se aprecia que exista vulneración de los derechos constitucionales en estudio.

12.1.12.- Empero, en la demanda se han precisado otros hechos que son importantes en relación con los derechos constitucionales referidos, que se reducen a que una vez declarada con fecha 16 de julio de 2020, la inadmisión de la impugnación primeramente presentada por el hoy accionante sobre la boleta de citación NO. A000227467 de 13 de abril de 2020, por uno de los Jueces de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el cantón Ambato; y, remitido el expediente al GADMA con fecha 31 de julio de 2021; el Alcalde del GADMA en resolución administrativa de 13 de octubre de 2020, se ha inhibido de conocer el recurso de impugnación interpuesto por el accionante sobre dicha boleta de citación, por estimar que desde el 16 de marzo hasta el 21 de junio de 2020, carecía de competencia para ello. Al respecto se debe señalar:

12.1.13.- Conforme la boleta de citación NO. A000227467 de 13 de abril de 2020, ésta ha sido emitida por cuanto se ha producido el incumplimiento del decreto presidencial relativo al estado de emergencia, ya que ha circulado el accionante en su vehículo cuya placa termina en número 0 en un día que se permitía la circulación de vehículos cuyas placas terminen en 1 y 2; lo que, según la fecha de emisión de la boleta, hace referencia al Acuerdo Interministerial No. 00002-2020 emitido por el Ministro de Salud Pública y la Ministra de Gobierno, de fecha 11 de marzo de 2020, publicado en el Registro Oficial, **Edición Especial No.468 de 27 de Marzo 2020, y, su reforma publicada en el Registro Oficial** Edición Especial No. 517 de 22 de abril de 2020, vigente desde su fecha de expedición; acuerdo este que fue sustituido por el Acuerdo Interministerial No. 00004-2020 emitido el 20 de abril de 2020 por la Ministra de Gobierno y el Ministro de Salud Pública; en el que, se expidió el Reglamento Sustitutivo al Reglamento de Aplicación de multas por incumplimiento de toque de queda en el contexto del Estado de Excepción por calamidad pública decretado mediante Decreto Ejecutivo 1017 de 16 de marzo de 2020, emitido con Acuerdo Interministerial No. 00002-2020, publicado en la Edición Especial del Registro Oficial No. 468 de 27 de marzo de 2020; acuerdo aquel (00002-2020) que en su artículo 3 señalaba a aquella fecha: “**Art. 3.- Entes que aplicarán las multas.-** Las multas aplicadas a los ciudadanos que incumplan las disposiciones de toque de queda vigente emitidas por el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional, podrán ser expedidas por: a) La Policía Nacional.- b) Cuerpos de control municipales o metropolitanos.”; texto este que es reemplazado por el artículo 3 del acuerdo 00004-2020, que señala: “**Art. 3.- Las Entidades operativas de aplicación de las infracciones administrativas con multa y/o retención vehicular aplicadas a los ciudadanos que incumplan el toque de queda o incurran en cualquiera de las conductas previstas en el Capítulo 3 de este Reglamento, son:** a) La Policía Nacional; b) Cuerpos de control municipales o metropolitanos; c) Comisión de Tránsito del Ecuador; y, d) Agencia de Regulación y Control

de Telecomunicaciones.”.

12.1.14.- El Acuerdo Interministerial No. 00005-2020 emitido por el Ministro de Salud Pública y la Ministra de Gobierno, de fecha 12 de junio de 2020, publicado en el Registro Oficial **No.689 de 22 de junio 2020**, vigente desde su fecha de expedición (12 de junio de 2020), señala en su artículo 1: *“Artículo 1.- Las sanciones establecidas por las entidades operativas previstas en el artículo 3 del Acuerdo Interministerial No. 00004-2020 de 20 de abril de 2020, durante la vigencia del estado de excepción por calamidad pública a causa del COVID-19 en el país, serán susceptibles de recurso administrativo de apelación, según lo previsto en el Código Orgánico Administrativo. Para la resolución del respectivo recurso, la entidad administrativa analizará la procedencia o improcedencia de la sanción impuesta, según lo determinado en el Decreto Ejecutivo No. 1017 de 16 de abril de 2020, los parámetros establecidos por el COE Nacional en los protocolos emitidos para la emisión y uso de salvoconductos y en las restricciones de movilidad.”.*

12.1.15.- Por otro lado, conforme al artículo 409 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante COOTAD) señala que: *“Art. 409.- Recurso de apelación.- Las resoluciones y actos administrativos, cuando no pongan fin a la vía administrativa, podrán ser recurridos en apelación ante la máxima autoridad del gobierno autónomo descentralizado...”*, mientras que el artículo 59 de mismo COOTAD, determina que la máxima autoridad del GADMA es su Alcalde, cuando señala: *“Art. 59.- Alcalde o alcaldesa.- El alcalde o alcaldesa es la primera autoridad del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado municipal, elegido por votación popular de acuerdo con los requisitos y regulaciones previstas en la ley de la materia electoral.”*

12.1.16.- Por lo expuesto en los tres párrafos anteriores, a la fecha de emisión de la resolución administrativa por el Alcalde del GADMA (13 de octubre de 2020), estaba claro quién era la autoridad competente que debía conocer y resolver sobre el recurso de apelación sobre las sanciones establecidas por las entidades operativas previstas en el artículo 3 del Acuerdo Interministerial 00004-2020, entre las que se incluyen a la Policía Nacional y los cuerpos de control municipales, que fueron expresamente consideradas en el Acuerdo Interministerial 00002-2020; y, que por tanto, deben ser incluidas en la aplicación del Acuerdo Interministerial 00005-2020, tanto porque el artículo 1 de este únicamente determina como presupuesto de aplicación, que la sanción provenga de alguna de aquellas entidades operativas previstas en el artículo 3 del Acuerdo Interministerial No. 00004-2020, que incluye a los cuerpos de control municipales también contemplados en el Acuerdo Interministerial 00002-2020; cuanto porque no se ha determinado que ello se deba aplicar a sanciones impuestas a partir de una determinada fecha; además, esta interpretación es conforme con la que surge del principio universal del derecho conocido como *“a igual razón igual derecho”*, pues si el motivo de aplicación del Acuerdo Interministerial 00005-2020, son las entidades de las que proviene la sanción, el mismo derecho de apelar respecto de las decisiones de tales entidades debe operar indistintamente del acuerdo interministerial de que se trate; siendo errado el sostener que cabe la inhibición porque carecía de competencia entre el 16 de marzo de 2020 al 21 de junio de

2020, esto es desde el día en que se expidió el estado de excepción y el día previo a la publicación en el Registro Oficial del acuerdo interministerial 00005-2020, ya que ello está en contra de los principios de eficacia, eficiencia, juridicidad e interdicción de la arbitrariedad que regulan las actuaciones administrativas, recogidos en los artículos 3, 4, 14 y 18 del Código Orgánico Administrativo; por los cuales el GADMA como entidad administrativa está obligada a cumplir sus fines (art. 3) facilitando el ejercicio de los derechos de las personas (art. 4), en este caso el derecho fundamental del accionante a recurrir sobre la boleta de citación, garantizado en el artículo 76.7 letra m) de la Constitución de la República del Ecuador, estando prohibida de realizar dilaciones o retardos injustificados y la exigencia de requisitos puramente formales (art. 4), como resulta ser la inhibición efectuada por su Alcalde; debiendo sujetarse a la Constitución, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios, a la jurisprudencia aplicable y al señalado Código (art. 14); por lo que, al no haber normas expresas en la Constitución, en los instrumentos internacionales, ni en la ley, sobre la forma en que se debía determinar la competencia sobre el recurso de apelación de la parte hoy accionante, debía aplicarse el principio de irretroactividad de la ley, como principio general del derecho, que precisamente es el que cita la parte accionada como fundamento de su recurso de apelación, entendiéndose que ello debe observar ciertas circunstancias como la relativa a la aplicación de las normas procesales, las que deben empezar a regir desde su vigencia incluso para los trámites en curso iniciados con anterioridad a ello, como el recurso del hoy accionante, excepto cuando el legislador expresamente ha determinado otro momento de aplicación, lo que no sucede en el presente caso.

12.1.17.- Sobre lo anotado en el párrafo anterior, se puede señalar: *“Retroactividad De Las Normas Procesales. Para que una ley se considere retroactiva se requiere que obre sobre el pasado y que lesione derechos adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores, lo que no sucede con las normas procesales. En efecto, se entienden como normas procesales aquellas que instrumentan el procedimiento; son las que establecen las atribuciones, términos y los medios de defensa con que cuentan las partes para que con la intervención del Juez competente, obtengan la sanción judicial de sus propios derechos, esos derechos nacen del procedimiento mismo, se agotan en cada etapa procesal en que se van originando y se rigen por la norma vigente que los regula; por lo tanto, si antes de que se actualice una etapa del procedimiento, el legislador modifica la tramitación de ésta, suprime un recurso, amplía un término o modifica lo relativo a la valoración de las pruebas, no puede hablarse de aplicación retroactiva de la ley, pues no se priva, con la nueva ley, de alguna facultad con la que ya se contaba, por lo que debe aplicarse esta última. Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo V, abril de 1997, Tesis: I.8o.C. J/1, p. 178. Retroactividad Inexistente En Materia Procesal. Las leyes del procedimiento no pueden producir efectos retroactivos, dado que los actos de esa naturaleza, se rigen por las disposiciones vigentes en la época en que tuvieron verificativo, por tanto, si los artículos transitorios del decreto que contiene reformas a una ley procesal, no precisan la manera de aplicarla a los asuntos que se encuentran en trámite, deberá atenderse al estado en que se encuentre cada expediente en particular y así determinar si es jurídicamente posible*

la aplicación de las reformas, atendiendo específicamente a la verificación de los actos de procedimiento, ya que sólo pueden aplicarse esas reformas a los actos procesales que se verifiquen a partir de la vigencia de las mismas, pues los emitidos necesariamente debieron observar las disposiciones legales vigentes en la fecha de su emisión sin poder acatar por lógica, las reformas que a esa época no cobraban aplicabilidad. De no ser así se cometería el error de exigir, en base a las reformas, que los actos procesales cumplieran con los requisitos que no les eran impuestos por la ley anteriormente vigente. Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo 72, diciembre de 1993, Tesis: XVI.1o. J/15, p. 89.”^[15]

12.1.18.- Al no haber aplicado en debida forma el principio de irretroactividad de la ley, en relación con la retroactividad de las normas procesales, la entidad accionada ha violado el principio de interdicción de la arbitrariedad, pues su Alcalde no ha emitido la resolución de 13 de octubre de 2020 conforme al principio de juridicidad realizando una interpretación arbitraria, que no ha observado los derechos individuales del accionante, contenidos en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador, pues no ha garantizado el cumplimiento de su derecho a recurrir en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos contemplado en el artículo 76.7 letra m ibidem; y, con ello le ha dejado en indefensión frente a la boleta de citación que ha sido impugnada por dicho ciudadano, vulnerando con ello el derecho a la defensa contemplado en el artículo 76.7 letras a), b) y c), ya que se le ha privado de la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa en el procedimiento que estaba llamado a conocer el Alcalde del GADMA, no se le ha permitido contar en dicho procedimiento, merced a su inhibición, con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa; y, tampoco ha sido escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones sobre los cargos en el fondo que ha señalado respecto de la boleta de citación impugnada.

12.1.19.- Es conveniente agregar además, que la interpretación antes señalada del principio de irretroactividad incluso ha sido recogido expresamente en el artículo 7 regla 20ª de la Codificación del Código Civil, que textualmente señala: “Art. 7.- *La ley no dispone sino para lo venidero: no tiene efecto retroactivo; y en conflicto de una ley posterior con otra anterior, se observarán las reglas siguientes: (...)20a.- Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios, prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben comenzar a regir. Pero los términos que hubieren comenzado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren comenzadas, se regirán por la ley que estuvo entonces vigente*”; norma jurídica ésta que bien cabe observar para determinar los efectos de la ley en el tiempo, aplicable a todo tipo de leyes y no solo a las civiles como erradamente se podría sostener por encontrarse contenida en el referido cuerpo normativo, pues el Parágrafo 3o. del Título Preliminar de la Codificación del Código Civil, hace referencia a los “EFECTOS DE LA LEY” y no a los efectos de las leyes en materia civil solamente.

12.1.20.- Por lo dicho en los párrafos precedentes de este apartado, era indispensable a fin de no vulnerar los derechos al debido proceso y a la defensa del administrado, aplicar el acuerdo

interministerial 00005-2020; para lo cual, en observancia de garantía del debido proceso señalada en el artículo 76.3 de la Constitución de la República del Ecuador y la seguridad jurídica garantiza en el artículo 82 de la misma Constitución, debía juzgarse ante la autoridad competente, en este caso el Alcalde del GADMA, y, respetar las normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes para ello, que corresponde al artículo 1 del Acuerdo Interministerial 00005-2020 antes identificado; en este punto, es conveniente citar lo que la Corte Constitucional ha señalado respecto del análisis que debe efectuarse en los casos en que corresponda efectuar el estudio de la garantía aludida del artículo 76.3 citado, así: “... *La garantía del debido proceso contemplada en el numeral 3 del artículo 76 de la Constitución de la República consagra, en su primera parte, el principio de legalidad de las infracciones y sanciones; en tanto que la segunda parte establece una garantía de naturaleza procesal per se, con la que se amplía el alcance del derecho constitucional al debido proceso con el fin de precautelar que no solo la infracción y la sanción hayan sido establecidas por el legislador con anterioridad al procesamiento, sino además que, para ello, deba observarse la competencia del juzgador y el trámite adecuado para la sustanciación de determinado proceso. La jurisprudencia constitucional ecuatoriana, al analizar la referida garantía del derecho al debido proceso a partir de su relación con el derecho a la seguridad jurídica, ha considerado que "...corresponde a los jueces adecuar sus actuaciones a la normativa vigente, a través de la sustanciación de procesos que otorguen confianza a la ciudadanía, de tal forma que puedan prever cuál será el tratamiento jurídico que se dará a una determinada circunstancia"*; vale decir, para prever cual será el trámite, procedimiento o clase de juicio por el que se sustanciará una determinada petición o pretensión.” (CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR., SENTENCIA N. 255-18-SEP-CC, CASO N. 1054-17-EP); lo que en relación con el caso en estudio y siguiendo la línea jurisprudencial citada, implica analizar la competencia también en el ámbito administrativo, pues aquella debe ser observada también por toda autoridad pública, ya que se “*debe obligatoriamente observar y cumplir con los requerimientos que exija en todas sus fases el procedimiento incoado, de acuerdo a la naturaleza del mismo*” (SENTENCIA No. 113-15-SEP-CC, CASO N.º 0543-14-EP, CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR); proceder que incluso ha sido seguido, a fin de determinar la vulneración o no de los derechos constitucionales, en varias sentencias dictadas por la CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, tales como la SENTENCIA N.º 067-15-SEP-CC, CASO N.º 0859-13-EP, y la SENTENCIA N.º 188-12-SEP-CC, CASO N.º 0089-11-EP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 756 de Lunes 30 de julio del 2012, en la que incluso se ha llegado a concluir: “*En definitiva, del examen de constitucionalidad del acto impugnado se establece que este responde y obedece a la seguridad jurídica, ya que se encuentra regulado en las disposiciones legales, y desarrollado también en las disposiciones reglamentarias sobre la materia...*”; por lo que no se puede entender el proceder de este Tribunal como intromisión en cuestiones de mera legalidad, el analizar la competencia en sus regulaciones infraconstitucionales, a propósito de la acción de protección y los hechos esgrimidos por la parte accionante, al ser esta una garantía del debido proceso y por tanto un tema de estricta constitucionalidad.

12.1.21.- Por lo antes anotado, se concluye que existe la vulneración del derecho a la defensa del accionante en las garantías de las letras a), b) y c) del artículo 76.7 de la Constitución de la República del Ecuador, así como de su aplicación directa e inmediata determinada en los artículos 11.3 y 426 de la Constitución de la República del Ecuador, por parte del Alcalde del GADMA, lo que conlleva además la vulneración del derecho al debido proceso contemplado en el artículo 76.1 eiusdem, por el cual *“1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.”*, tanto por no haberse garantizado los citados derechos de defensa, cuanto porque, no se ha garantizado el cumplimiento de las normas que establecen las prerrogativas a observarse para establecer la competencia sobre la apelación a la boleta de citación varias veces referida; lo que, conlleva en consecuencia vulneración de la seguridad jurídica pero no por los motivos determinados en la demanda, que como se indicó son improcedentes analizarlos en el ámbito constitucional, sino por los argumentos precisados en este fallo que fueron detectados en parte por la Jueza A quo y ampliados por este Tribunal, lo que debe ser declarado de oficio, no solo por lo dispuesto en el artículo 19 inciso segundo del Código Orgánico de la Función Judicial, como cita la Jueza A quo, sino también por lo determinado en los artículos 4.13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 140 tercer inciso del Código Orgánico de la Función Judicial, por los cuales, es principio que sustenta a la justicia constitucional el que el juzgador pueda aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional; y, en tratándose de la vulneración de derechos reconocidos en la Constitución, el juzgador puede ir más allá del petitorio y fundar su decisión en hechos diversos de los que han sido alegados por las partes, como resulta en el presente caso, en que se ha debido analizar la resolución emitida por el Alcalde del GADMA.

12.1.21.- Detectada las vulneraciones constitucionales anotadas, corresponde aplicar de oficio y en forma directa e inmediata el artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador, como lo ha hecho la Jueza A quo y lo debe ampliar este Tribunal en la forma expuesta; restando por analizar los restantes presupuestos de procedencia de la acción de protección, esta vez no en relación con las pretensiones de la demanda, que como se analizó carecen de sustento, sino en relación con las vulneraciones anotadas y resolver la causa subsanando las deficiencias de los argumentos y enunciación de la parte accionante y su defensa, en cumplimiento además del precedente jurisprudencial obligatorio contenido en la SENTENCIA DE JURISPRUDENCIA VINCULANTE N° 001-10-PJO-CC, CASO N° 0999-09-JP, publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N° 351 de miércoles 29 de diciembre del 2010, en el que se ha señalado: *“... 1.2. Las juezas y jueces constitucionales para asegurar el ejercicio de las garantías jurisdiccionales reconocidas en el artículo 86 de la Constitución de la República y del principio iura novit curia no podrán justificar la improcedencia de una garantía jurisdiccional, como tampoco de los recursos y etapas procesales, en la falta de enunciación de la norma, motivación u oscuridad de las pretensiones; es su deber subsanar dichas deficiencias y continuar con la sustanciación de la causa...”*, igual criterio se puede obtener en la sentencia No. 0010-10-SEP-CC, caso No. 502-09-EP, dictada por la misma corte en la que se señaló: *“... Si bien es cierto que las*

consideraciones citadas previamente serían suficientes para atender los argumentos esgrimidos por las partes y desechar la acción extraordinaria de protección interpuesta, no lo es menos que en virtud del principio iura novit curia, -el juez conoce el derecho- esta Corte está plenamente facultada para analizar y pronunciarse sobre una serie de aspectos no argüidos por las partes y que podrán devenir en vulneraciones a derechos constitucionales...”.

12.2.- ACCIÓN U OMISIÓN DE AUTORIDAD PÚBLICA: El acto evidenciado en el numeral 9.1.1 de esta sentencia, emitido por el Alcalde del GADMA, omite el observar los derechos al debido proceso, defensa, seguridad jurídica y aplicación directa e inmediata de aquellos derechos constitucionales, establecidos en los artículos 76.1, 76.3, 76.7 letras a), b) y c), 82, 11.3 y 426, de la Constitución de la República del Ecuador, respectivamente; y, por tal omisión corresponde ordenar la reparación integral de las personas afectadas con aquel. Es preciso aclarar que las vulneraciones anotadas, y que deben ser reparadas por la entidad accionada, dada la competencia y facultades de los infrascritos Jueces Constitucionales de segunda instancia, no pueden ser entendidas como argumentos a favor o en contra de la parte accionante en relación con los derechos subjetivos o materiales dentro del ámbito administrativo cuyo conocimiento y resolución corresponde a la autoridad administrativa competente, o dentro del proceso de apelación de la boleta de citación; es decir, lejos de resolver sobre la legalidad de la emisión de la boleta de citación No. A000227467 de 13 de abril de 2020, que entraña cuestiones de mera legalidad ajenas a la acción de protección, los infrascritos Jueces Provinciales Constitucionales se limitan al análisis de las violaciones de estricta índole constitucional.

12.2.1.- Como complemento del elemento anterior de la acción de protección, y citando nuevamente a la Corte Constitucional, se debe tener presente que *“De conformidad con los artículos 39 y 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el juez, al conocer una acción de garantías jurisdiccionales de derechos, debe analizar si el caso no está amparado por otro tipo de acción o mecanismos de defensa judicial. Es decir, corresponde dilucidar sobre dos niveles: el de legalidad y el de constitucionalidad, sin pretender disminuir la importancia del primero y sobresalir en el ejercicio del segundo. Determinados problemas de carácter jurídico encuentran solución eficaz en un nivel de argumentación de carácter legal, y otros corresponden al constitucional. La definición de límites entre estos dos niveles aborda varios factores que hacen de esta actividad jurídico-racional, una cuestión compleja.- A manera de ejemplo, podemos referir el siguiente ejercicio práctico para distinguir, brevemente, las diferentes facetas que puede tener un derecho como tal; entonces "cuando un hijo mayor de edad, nacido fuera del matrimonio, pretende solicitar la protección de sus derechos a la igualdad y a la educación que tiene su medio hermano, nacido dentro del matrimonio que contrajo su padre".- Estas son cuestiones reguladas básicamente por el Código Civil, el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, siendo, por tanto, una realidad que encuentra solución ante un potencial conflicto en un nivel de legalidad y ante la jurisdicción ordinaria.- Sin embargo, el derecho de igualdad entre hijos,*

discriminación de hijo por condición extramatrimonial, derecho a la educación de hijo extramatrimonial, podrían ser objeto de un análisis en la jurisdicción constitucional, concretamente en una acción de protección contra un particular, cuando los hechos en los que está en juego el derecho, sobrepasan las características típicas del nivel de legalidad, temas que no podrían ser abarcados de manera global con los procedimientos y reglas contenidos en las leyes en el ámbito de la jurisdicción ordinaria, que si bien se trata de mecanismo de defensa judicial, no resultaría adecuado ni eficaz para proteger el derecho violado.- El juez constitucional está obligado a examinar la descripción de los hechos que ante él se exponen, así como las pretensiones del actor, y verificar si por sus características, el caso puede ser resuelto en relación con los derechos constitucionales posiblemente afectados y con la efectividad indispensable para su salvaguardia. Por tanto, es indispensable que la legitimada activa describa el acto u omisión violatorio del derecho de manera clara, cierta, específica, pertinente y suficiente sobre el derecho constitucional supuestamente vulnerado. Estos elementos, informados adecuadamente al juez constitucional, hacen posible el debate constitucional en el ámbito de la jurisdicción constitucional.”^[16]; presupuestos que se evidencian en relación con la vulneración de derechos constitucionales detectadas por este Tribunal en forma clara, cierta, específica, pertinente y suficiente, a la que, aplicando analógicamente el mismo ejemplo traído por el máximo órgano de justicia constitucional del país, a fin de dilucidar si estamos frente a un nivel de legalidad o de constitucionalidad, en el primero se encuentra el análisis de los hechos dados a conocer con respecto a la emisión de la boleta de citación, y la existencia de los presupuestos legislados y reglados para imponer una sanción administrativa, así como aquellos que permiten sustentar el procedimiento con el derecho material que rige todo aquello, debiendo la autoridad competente analizar, referir y concluir sobre los hechos puestos a su conocimiento, en el nivel de legalidad, sobre los fundamentos fácticos que se presentaren, en base a los presupuestos normativos regulados por los acuerdos interministeriales, el COOTAD, el COA y demás leyes, reglamentos y cuerpos jurídicos administrativos aplicables que prevean normas jurídicas claras, públicas y previamente establecidas; y, en el segundo nivel, tenemos la observancia de los derechos al debido proceso, defensa, seguridad jurídica, y aplicación directa e inmediata de los derechos constitucionales, donde las vulneraciones de ellos han quedado expresamente determinadas con la suficiente motivación para ello, que sí es objeto de análisis en la jurisdicción constitucional, concretamente en la acción de protección, ya que la descripción de los hechos analizados por este Tribunal, bien pueden ser resueltas en relación con los derechos constitucionales afectados y con la efectividad indispensable para su salvaguardia.

12.3.- INEXISTENCIA DE OTRO MECANISMO DE DEFENSA JUDICIAL ADECUADO Y EFICAZ PARA PROTEGER EL DERECHO VIOLADO: La Corte Constitucional en sus sentencias en las cuales acepta la acción extraordinaria de protección y deja sin efecto las sentencias dictadas en los juicios por acción de protección por violatorias del texto constitucional, en relación con este especial requisito de la acción de protección, señala respecto del numeral 3 del artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que se deben expresar claramente “... *las razones fácticas y*

jurídicas que fundamenten que existe otra vía judicial más efectiva para tratar la materia trabada en la acción de protección...”^[17], y sobre todo dar argumentos válidos “... que demuestren que la acción de protección no procede efectivamente...” (*ibidem*) en el caso, indicando a renglón seguido que la recomendación de que se utilice la vía procesal contencioso administrativa, debe complementarse con la argumentación expresa, del por qué la materia trabada no puede ser satisfecha en una acción de protección, a fin de evitar que “... el argumento de "mera legalidad" carezca de justificación razonada, y – aparezca – como una decisión judicial apoyada en un criterio discrecional.” (*ibidem*); así como que, “... el carácter cautelar de residualidad o subsidiariedad de la acción de protección hace que la misma se vuelva viable en forma directa, solo cuando no exista un proceso judicial mejor y más beneficioso para la persona que propone la demanda, pues se entiende que esta acción solamente procede cuando la persona afectada en sus derechos constitucionales no disponga de otro medio de defensa judicial (...) Recordemos que el artículo 1 de la Constitución del Estado define a nuestro país como un Estado constitucional de derechos y justicia, entre otros, constitucional porque la norma de normas es de aplicación directa por cualquier persona, autoridad o juez, razón por la cual, al considerarse una norma vinculante de estricto cumplimiento, se creó una autoridad competente para sancionar su incumplimiento, que en este caso viene a ser la Corte Constitucional. El origen de la Constitución es fuertemente materializado, debido a que emana de una Asamblea Constituyente, enmarcándose dentro del paradigma actual del derecho constitucional.- Un Estado de derechos, de acuerdo a la evolución histórica del Estado, es aquel en el cual todo poder, público o privado, está sometido a los derechos, y que éstos derechos priman sobre cualquier otra circunstancia.”^[18]

12.3.1.- “Como se puede observar, la subsidiariedad se refleja tanto en el objeto, requisitos y procedencia de la acción de protección para optimizar su funcionamiento, toda vez que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece normas previas, claras, que regulan y especifican la vía judicial y su procedimiento adecuado y eficaz para la tutela de derechos. Por tanto, la acción de protección no puede invadir las atribuciones que atañen al control de la legalidad, ni extiende para actos u omisiones que incumplen las disposiciones constitucionales, legales o contractuales de cualquier índole, pues para tales casos, el ordenamiento jurídico provee la acción pertinente ante la autoridad competente. En otras palabras, los derechos constitucionales y legales solo pueden ser adecuadamente ejercidos y defendidos en el marco del debido proceso. En consecuencia, para que un proceso judicial sea constitucionalmente válido, el juez y las partes procesales deben conducirlo en el marco de la competencia (Artículo 42 numeral 3 de la LOGJCC).- En tal virtud, es deber primordial del juez constitucional, controlar el uso de la acción de protección, a fin de distinguir la materia controversial que se presente en su judicatura” ^[19], y determinar con argumentación razonada y suficiente si existe o no otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger los derechos que antes se han identificado como vulnerados.

12.3.2.- En la especie, se ha evidenciado la vulneración de derechos constitucionales,

cuestiones que no corresponden al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, u otra autoridad de la justicia ordinaria, quien por mandato del artículo 326 del COGEP y 217 del Código Orgánico de la Función Judicial, debe referirse a cuestiones de estricta legalidad, sin perjuicio de que al hacerlo deba referirse a asuntos de carácter constitucional conforme el artículo 426 de la Constitución de la República del Ecuador, pero en principio su accionar se activa ante asuntos referentes a la legalidad de los actos impugnados, por lo que habiendo este Tribunal detectado vulneración de derechos constitucionales sin entrar a resolver sobre los asuntos de mera legalidad de competencia de la justicia ordinaria, la vía contencioso administrativa no es adecuada ni eficaz, pues como se dejó sentado, el referirse a las vulneraciones constitucionales anotadas no es parte de la competencia originaria del mentado tribunal de justicia contencioso administrativa; y, el acceder a la vía contencioso administrativa para tratar cuestiones de mera legalidad y a propósito de aquellas, asuntos relativos a vulneración de derechos constitucionales, no es precisamente otorgarle a la parte accionante, en su particular caso individualizado, una vía adecuada ni eficaz, más aún cuando para obtener una resolución judicial en la vía contencioso administrativa debe seguirse el trámite propio del respectivo procedimiento, en el cual se contempla incluso medios de impugnación, incluido el recurso de casación, que hacen que aquella resolución pueda, en forma firme y ejecutoriada y por tanto eficaz, llegar a obtenerse luego de mucho tiempo, al final del cual y por el inexorable transcurso de éste, muy difícilmente pueda entenderse que se ha otorgado a la parte cuyos derechos constitucionales han sido vulnerados, una vía adecuada y eficaz, o como señala el artículo 25.1 de la Convención Americana Sobre Derecho Humanos, un “... *recurso sencillo y rápido*...” o un “... *recurso efectivo*...”, que la ampare contra los actos que violan sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución.

12.3.3.- Sobre lo anterior, se debe considerar “... *<en qué situación queda el principio constitucional contenido en el artículo 173 de la Constitución de la República del Ecuador, según el cual 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?>.- Al respecto, vale destacar que según Claudia Storini, en la actual Constitución todos los derechos gozan de un régimen de protección jurídica reforzada que se logra a través de garantías normativas o abstractas, jurisdiccionales o concretas e institucionales, que se sintetizan, entre otros, en los siguientes principios: Previsión de un procedimiento preferente y sumario para su protección jurisdiccional, de una reparación integral y de instrumentos para garantizar el efectivo cumplimiento de la sentencia o resolución. En cuanto a las garantías jurisdiccionales o concretas, la citada autora señala que son <mecanismos que se ofrecen al ciudadano para que, en cada caso singular en el que este último considere que se haya producido una vulneración de un derecho, pueda acudir a ellos y obtener su restablecimiento o preservación>, y añade que su objeto es <ofrecer a cada ciudadano la posibilidad de reaccionar frente a las vulneraciones de sus propios derechos>. En el Estado de derecho -dice la referida autora- esta reacción normalmente tiene lugar instando la actuación de los órganos judiciales, y por ello los instrumentos que lo posibilitan se agrupan bajo las denominadas garantías jurisdiccionales o procesales específicas. La*

acción de protección constituye una garantía jurisdiccional para la protección de derechos constitucionales, cuyo objeto es "el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución", conforme lo dispone el artículo 88 de la Carta Suprema de la República. La acción de protección se puede interponer "cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial"; de ello se infiere que los únicos requisitos exigibles para su procedencia son: 1) Existencia de acto u omisión de autoridad pública no judicial, o de particulares en los casos previstos en la citada norma constitucional; y 2) Que tal acto u omisión vulnere derechos constitucionales. Sin embargo, el legitimado activo estima que (...) debió impugnar (...) mediante demanda en la jurisdicción contencioso administrativa, para cuyo efecto invoca el numeral 3 del artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que exige como requisito: "Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado".- (...) El artículo 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señala que no procede la acción de protección "cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz". No se trata de desconocer la competencia que tienen los jueces en la jurisdicción contencioso administrativa para resolver los casos sometidos a su conocimiento por disposición de la ley; lo que debe quedar claro es que tratándose de actos u omisiones a los que se impute vulneración de derechos constitucionales, la vía contencioso administrativa, así como las demás vías previstas en la jurisdicción ordinaria (que constituirían otros "mecanismos de defensa judicial"), devienen en ineficaces para la protección de esos derechos, debido a la naturaleza del trámite propio de cada una de las acciones en la jurisdicción ordinaria, caracterizado por la dilación que genera su propia sustanciación, así como por la interposición de recursos, lo que no es desconocido por el foro ni por los usuarios del sistema de administración de justicia, siendo ello público y notorio, y respecto de lo cual no amerita que se exija prueba, por expreso mandato del artículo 27 del Código Orgánico de la Función Judicial.- La larga espera que implica el trámite de un proceso judicial en la jurisdicción ordinaria sin duda alguna contradice el objeto de la acción de protección, esto es, el amparo directo y eficaz de derechos constitucionales. De aceptarse el criterio expuesto por el legitimado activo, implica que en todo caso de vulneración de derechos constitucionales, el afectado deba transitar por el largo y engorroso trámite de un proceso judicial en las "otras vías judiciales", que además no cumple el principio de celeridad previsto en el artículo 75 del texto constitucional.- De haber acogido la alegación de (...) que (...) no demandó en la jurisdicción contencioso administrativa -y por tanto es improcedente la acción de protección- los jueces accionados habrían reducido su labor a la de meros "parlantes de la ley"; en cambio, al aplicar la norma jerárquica superior (Constitución de la República), han dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 426 de la Carta Magna; por tanto, la Corte Constitucional estima acertado lo señalado en el fallo impugnado, en cuanto afirma que: "una aplicación general de tal causal de improcedencia terminaría por excluir toda posibilidad de tutela a través de los procesos constitucionales".- Ello no significa que por haberse aceptado a trámite la acción de protección y sustanciarla en forma preferente y sumaria, tenga que declararse con lugar la acción, pues corresponde a los

jueces -que en el conocimiento de las acciones de garantías jurisdiccionales actúan en calidad de jueces constitucionales- analizar el acto u omisión que se impugna y, en virtud de dicho examen, determinar si se ha vulnerado o no los derechos constitucionales que invoca quien propone la acción.”^[20].

12.3.4.- Además, “... La normativa constitucional es clara al establecer que el objeto principal de la acción de protección es el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales que resulten vulnerados como consecuencia de actos u omisiones de autoridades públicas, particulares o por políticas públicas. Es así, que en aquellas circunstancias señaladas por la Constitución y la ley, siempre que se verifique una vulneración de derechos consagrados en el texto constitucional, la acción de protección resulta la vía idónea y eficaz para su protección, ante lo cual, no existe otra vía para la tutela de estos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales...”^[21]; y, “... es menester aclarar que la norma citada por los jueces provinciales [artículo 42 numerales 1, 3, y 4 de la Ley Orgánica de la Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional^[22]] no prevé el agotamiento de recursos en la vía administrativa, ni en la vía ordinaria, como requisito previo para la procedencia de la acción de protección, como erróneamente lo interpretan los juzgadores. Si bien, el numeral 4 de la norma referida, expresa que <la acción de protección no procede cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada e ineficaz>, ello no significa que esta garantía constitucional se encuentre subordinada a las acciones que existan en la vía ordinaria, ni mucho menos que su aplicación debe estar condicionada a ningún otro medio de protección de estos derechos⁶, así lo ha destacado esta Corte en reiterados pronunciamientos; pues, de acuerdo a su naturaleza, la procedencia de la acción de protección radica fundamentalmente en la constatación de derechos constitucionales conculcados.- Bajo este orden de ideas, la Corte advierte en primer lugar que los jueces de la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, no podían inferir que el accionante debía agotar las vías de carácter administrativo u ordinario para proponer la acción de protección, considerando que estas son las vías expeditas para reclamar los derechos alegados. Una interpretación en tal sentido, afecta de forma directa la naturaleza, objeto y razón de ser de la acción de protección, que busca ante todo la protección de derechos de carácter constitucional y que no se encuentra subordinada al agotamiento de recursos administrativos ni judiciales para su procedencia.- Por otro lado, la Corte Constitucional en ejercicio de las facultades reconocidas por la Norma Suprema y como máximo órgano de interpretación constitucional, mediante la sentencia No. 102-13-SEP-CC realizó la interpretación conforme y condicionada del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, señalando que las causales de improcedencia de la acción de protección contenidas en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del mencionado artículo, deberán ser declaradas a través de sentencia motivada, en los términos exigidos por la Constitución de la República y la ley. Específicamente en lo que respecta al numeral 1 del artículo 42 *ibídem*, este Organismo dentro de la sentencia en referencia, resaltó la importancia del análisis argumentativo que deben realizar los jueces en orden a declarar la existencia o no de

derechos constitucionales vulnerados. Aspecto que sin duda guarda relación con la garantía de motivación de las resoluciones de los poderes públicos, pero que además radica en la necesidad de garantizar la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica dentro de los procesos de garantías constitucionales, como lo destacó este organismo en la sentencia No. 175-14-SEP-CC, dentro del caso No. 1826-12-EP, en la que se señaló lo siguiente: De esta forma, el papel de los jueces constitucionales es fundamental para la protección de derechos constitucionales, en el sentido de que se constituyen en los actores protagónicos del respeto de la Constitución. Consecuentemente, los jueces constitucionales no deben desnaturalizar el sentido de la acción de protección, rechazando la garantía sin previo haber realizado una verificación real de la vulneración de derechos constitucionales, ni mucho menos sustentar tal negativa en la existencia de otras vías para que el accionante formule su acción, sin previamente fundamentar las razones de su conclusión intelectual, tomando como fundamento principal la protección de derechos constitucionales, ya que en dichos casos se produciría una vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica y del derecho constitucional a la tutela (sic) judicial efectiva, en tanto no se cumpliría el objetivo de la garantía jurisdiccional de proteger dichos derechos.- En tal razón, los jueces constitucionales se encuentran obligados a realizar un análisis racionalmente fundamentado en derecho a fin de determinar la procedencia o improcedencia de la acción de protección, análisis que debe enfocarse principalmente en la supuesta vulneración de derechos constitucionales, pues, lo contrario, significaría abandonar el rol garantista que reviste la justicia constitucional y dificultaría la vigencia de la tutela judicial efectiva en el elemento de acceso a la justicia, pues, quienes consideren que se han transgredido sus derechos constitucionales no estarían recibiendo la protección y respuesta oportuna por parte del Estado...”^[23]; y, en la especie, han quedado plenamente demostradas las vulneraciones a los derechos constitucionales de la parte accionante, por lo que la presente acción es la vía adecuada y eficaz.

12.4.- DEMÁS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA: Como expresamente determina el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: “**Art. 42.- Improcedencia de la acción.-** La acción de protección de derechos no procede: 1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales. 2. Cuando los actos hayan sido revocados o extinguidos, salvo que de tales actos se deriven daños susceptibles de reparación. 3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos. 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz. 5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho. 6. Cuando se trate de providencias judiciales. 7. Cuando el acto u omisión emane del Consejo Nacional Electoral y pueda ser impugnado ante el Tribunal Contencioso Electoral. En estos casos, de manera sucinta la jueza o juez, mediante auto, declarará inadmisibile la acción y especificará la causa por la que no procede la misma.”; sin que aparezca que nos encontremos frente a alguna de estas causas de improcedencia; pues, se ha argumentado en forma razonable, lógica y comprensible, sobre las violaciones de derechos constitucionales del accionante; el acto que ha ocasionado dichas

vulneraciones, concretados en el numeral 9.1.1 de esta sentencia, no ha sido revocados y aún cuando por dicho acto de inhibición, se podría entender que se ha extinguido o cesado el procedimiento administrativo que lo contiene, es claro que de dicho acto surgen daños susceptibles de reparación; no se está impugnado en la demanda exclusivamente la constitucionalidad o legalidad de dicho acto; se ha analizado ampliamente que a pesar de que el acto administrativo puede ser impugnado en la vía judicial ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se ha demostrado argumentadamente que dicha vía no es adecuada ni eficaz, pues dada la legalidad y ejecutoriedad de los actos administrativos; y, tampoco se efectúa la declaración de un derecho, ni estamos frente a providencias judiciales, actos u omisiones que han emanado del Consejo Nacional Electoral.

13.- REPARACIÓN INTEGRAL / CONCEPTUALIZACIÓN JURÍDICA:- El artículo 86.3 de la Constitución de la República del Ecuador, ordena “... *en caso de constatare la vulneración de derechos*”, se debe así declarar en sentencia y “... *ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse...*”, lo que es desarrollado en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, cuando determina que la reparación integral es una de las finalidades de las garantías jurisdiccionales (artículo 6 inciso primero), que es parte del contenido de la sentencia (artículo 17.4), y la forma y elementos de cómo debe entenderse aquella (artículo 18). “*Esta reparación debe ser entendida como el medio más eficaz con el que cuenta el Estado para lograr su cometido en la búsqueda de la verdadera protección y garantía de los derechos constitucionales; es la herramienta que toma justiciables esos derechos y garantiza el cabal cumplimiento de una sentencia y/o resolución [De acuerdo a lo preceptuado en el último inciso del Art. 11.3 de la CRE: "... Los derechos serán plenamente justiciables...].- Dicha reparación integral debe ser eficaz, eficiente y rápida; también debe ser proporcional y suficiente. Por este motivo resulta coherente que el Estado no sólo se vea obligado a garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales, sino que proponga los medios necesarios para que sus dictámenes y reparaciones sean realmente cumplidos. No basta con que los derechos fundamentales se establezcan en las normas constitucionales, ya que de nada serviría la preeminencia de ellas si no son justiciables; al contrario, las garantías constitucionales deben ser entendidas como un derecho vinculado a la tutela efectiva y la reparación, un condicionamiento obligatorio del Estado en búsqueda de su cumplimiento para que sean derechos plenamente justiciables y no meramente programáticos [La reparación puede incluir la restitución del derecho, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, entre otras].- La Constitución de la República ha planteado la existencia de la denominada jurisdicción abierta, por la cual los procesos judiciales solo terminan con la aplicación integral de la sentencia o reparación, en otras palabras: "la causa no termina con la expedición de la sentencia sino hasta que se haya cumplido todos los actos conducentes a la reparación integral" [Ávila Santamaria, R., Las Garantías: Herramientas imprescindibles para el cumplimiento de los derechos. Avances conceptuales en la Constitución del 2008, en Desafíos Constitucionales, Serie Justicia y Derecho Humano -*

Neoconstitucionalismo y Sociedad, Ministerio de Justicia de Ecuador, primera edición, Quito, octubre de 2008. Pg. 106.J... ”[24].

13.1.- “... *La Corte Constitucional al interpretar el contenido del artículo 11 número 9 inciso segundo de la Norma Fundamental, se refirió a la reparación integral en los siguientes términos: <En la Constitución del año 2008 se establece a la reparación integral como un "derecho" y un principio, por medio del cual las personas cuyos derechos han sido afectados, reciben por parte del Estado todas las medidas necesarias, a fin de que se efectúe el resarcimiento de los daños causados como consecuencia de dicha vulneración.> [Corte Constitucional, sentencia No. 146-14-SEP-CC, caso 1773-11-EP].- Así, como todo derecho constitucional, la reparación integral goza de un contenido amplio y sus límites deben ser explorados y expandidos de forma progresiva por parte de las juezas y jueces que actúan en uso de la potestad jurisdiccional en materia constitucional. En la sentencia previamente citada, la Corte sostuvo lo siguiente: <los jueces constitucionales se encuentran en la obligación de ser creativos al momento de determinar las medidas de reparación integral que dentro de cada caso puesto a su conocimiento deban ser establecidas, a fin de que la garantía jurisdiccional sea efectiva y cumpla su objetivo constitucional, evitando vincular únicamente a la reparación integral con una reparación reducida a lo económico, ya que su naturaleza es distinta. (..) De esta forma, los operadores de justicia deben asumir un rol activo a la hora de resolver una garantía constitucional, buscando los medios más eficaces de reparación que cada caso requiera, sin que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional sea aplicada de forma restrictiva para ello, puesto que si bien su objetivo es determinar las posibles formas de reparación integral, estas no se agotan en las dispuestas en los artículos 18 y 19, debido a que la amplia variedad de derechos constitucionales implica que su vulneración pueda efectuarse de diversas formas, y por ende generar variadas consecuencias que requieran de reparaciones adicionales a las determinadas en la ley>.- En la misma sentencia, la Corte, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 18 y 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, identificó una tipología aplicable a las medidas de reparación integral, útil al momento de identificarlas y diferenciarlas, siempre tomando en consideración que la cantidad o naturaleza de dichas medidas no puede estar limitada por una lectura restrictiva de la normativa pertinente. En concreto, la Corte identificó siguientes tipos de medidas: a) la restitución del derecho; b) la compensación económica o patrimonial; c) la rehabilitación; d) la satisfacción; e) las garantías de que el hecho no se repita; f) la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar; g) las medidas de reconocimiento; h) las disculpas públicas; i) la prestación de servicios públicos; y, j) la atención de salud.- Las medidas que la Corte elija para la reparación integral de la vulneración, deben estar articuladas al fin de resarcir los derechos vulnerados; y, por tanto, deben ser diseñadas tomando en consideración los hechos del caso y el efecto que la vulneración causó en la situación de la víctima y su proyecto de vida desde que se verificó hasta la emisión de la sentencia.*”[25].

13.2.- REPARACIÓN INTEGRAL / CONCRECIÓN JURÍDICA: En la especie, es

evidente que al emitirse la RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA No. DA-DT-20-209 de fojas 1-1vta. por el Alcalde del GADMA, con fecha 13 de octubre de 2020, no se han considerado las vulneraciones a los derechos constitucionales de la parte accionante, por lo que la reparación integral, además de la declaración de la jurisdicción constitucional de dichas vulneraciones en esta sentencia, que per sé ya es una forma de reparación, debe comprender además el dejar sin efecto jurídico dicha resolución, y disponer que se proceda al conocimiento y resolución del recurso planteado por el accionante con observancia de las garantías del debido proceso, debiendo la autoridad administrativa accionada, tomar las decisiones que correspondan para ello.

14.- ABUSO DEL DERECHO / CONCEPTUALIZACIÓN JURÍDICA.- Acorde con lo expuesto en el artículo 23 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, los juzgadores constitucionales, tenemos la facultad correctiva y coercitiva, en relación con el Código Orgánico de la Función Judicial, de determinar si en la causa ha existido abuso del derecho, el que se entiende como **la actuación efectuada por el titular de un derecho**, que excede irrazonablemente y de modo manifiesto sus límites, de tal suerte que se perviertan o se desvíen, deliberada y voluntariamente, los fines del ordenamiento jurídico, tal y como así lo establece el artículo innumerado agregado a continuación del artículo 36 de la Codificación del Código Civil; y, que en el ámbito de la justicia constitucional se presentan en los siguientes casos: 1) Interponer varias acciones de garantías jurisdiccionales en forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, por violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas, una acción; 2) Presenten solicitudes o peticiones de medidas cautelares de mala fe; 3) Desnaturalizar los objetivos de las acciones de garantías jurisdiccionales o medidas cautelares; y, 4) Presentar acciones de garantías jurisdiccionales o medidas cautelares con el ánimo de causar daño; casos en los que, surge la responsabilidad civil, penal y administrativa determinada por la ley. La responsabilidad civil que se menciona, además de las respectivas indemnizaciones, comprende también el pago de costas procesales reguladas por los artículos 12 inciso segundo del COFUJ y 284 inciso primero del COGEP, por los cuales, en lo que se entiende que corresponde a la materia constitucional, se tiene que el régimen de costas procesales debe sujetarse a las regulaciones dadas por dichos códigos, debiendo la jueza o juez calificar si el ejercicio del derecho de acción o de contradicción ha sido abusivo; pues, quien haya litigado en esta circunstancia, pagará las costas procesales en que se hubiere incurrido, sin que en este caso se admita exención alguna, costas que de proceder, darán lugar también al pago de los honorarios de la defensa profesional de la parte afectada por tales conductas, conforme a los artículos 12 inciso tercero del COFUJ y 285 inciso segundo del COGEP.

14.1.- En el mismo sentido, el REGLAMENTO PARA LA FIJACION DE COSTAS PROCESALES PARA QUIEN LITIGUE DE FORMA ABUSIVA, MALICIOSA, TEMERARIA O CON DESLEALTAD, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 821 de 18 de agosto de 2016, que se aplica para la fijación del monto de las costas procesales que se resuelva en materias no penales, a favor del Estado y la parte litigante, conforme a lo

previsto en la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico de la Función Judicial y el Código Orgánico General de Procesos (artículo 1), en el caso de litigación abusiva (artículo 2), señala que las costas a favor de la parte procesal, debe incluir todos los gastos judiciales producidos durante la sustanciación del proceso, para el impulso del mismo, entre otros, los honorarios profesionales de los defensores y peritos; el valor de las publicaciones realizadas; el pago de copias; movilización para diligencias externas; grabaciones en audio y video; certificaciones u otros documentos, excepto aquellos que se obtengan en forma gratuita, rubros que deben ser justificados con los comprobantes de venta debidamente autorizados por el Servicio de Rentas Internas (artículo 3); mientras que en el caso de las costas se deban establecer a favor del Estado por la prestación del servicio judicial, el monto a su favor no puede exceder de 10 (diez) salarios básicos unificados y se debe fijar aplicando los siguientes criterios: “a) *Tipo de procedimiento; b) Cuantía de la causa; c) Instancia procesal en la que se declare la condena en costas; d) Actuaciones dilatorias injustificadas; e) Actuaciones que hayan provocado nulidades procesales; f) Falta de oportunidad en la presentación de peticiones en las diferentes instancias procesales; g) Condición económica del litigante condenado en costas; y, h) Pertenencia a grupos de atención prioritaria.*” (artículo 4).

14.2.- ABUSO DEL DERECHO / CONCRECIÓN JURÍDICA.- Acorde con lo expuesto en líneas precedentes, este Tribunal concluye que no existe abuso del derecho por la parte accionante, pues aunque su acción no es procedente en cuanto a las pretensiones que ha requerido en su demanda, ha existido hechos y existen cuestiones que han debido ser analizadas adecuadamente a la luz de los principios de la justicia constitucional, por lo que no corresponde aplicar el artículo 23 inciso segundo de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

15.- RESPONSABILIDAD Y REPETICIÓN / CONCEPTUALIZACIÓN JURÍDICA: El artículo 20 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, textualmente ordena: “**Art. 20.- Responsabilidad y repetición.-** *Declarada la violación del derecho, la jueza o juez deberá declarar en la misma sentencia la responsabilidad del Estado o de la persona particular.- En el caso de la responsabilidad estatal, la jueza o juez deberá remitir el expediente a la máxima autoridad de la entidad responsable para que inicie las acciones administrativas correspondientes, y a la Fiscalía General del Estado en caso de que de la violación de los derechos declarada judicialmente se desprenda la existencia de una conducta tipificada como delito. Si no se conociere la identidad de la persona o personas que provocaron la violación, la jueza o juez deberá remitir el expediente a la máxima autoridad de la entidad pública para que determine sus identidades.*”; mandato que debe ser observado por la misma seguridad jurídica de que trata el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

15.1.- RESPONSABILIDAD Y REPETICIÓN / CONCRECIÓN JURÍDICA: Acorde con el citado artículo 20 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, existiendo certeza de las vulneraciones constitucionales descritas y

correspondiendo a este Tribunal el declarar la violación de los derechos constitucionales del debido proceso, defensa, seguridad jurídica y aplicación directa e inmediata de los derechos constitucionales, es deber de este Tribunal en esta misma sentencia el declarar la responsabilidad del Estado y remitir el expediente a la máxima autoridad de la entidad responsable, esto es al GADMA, para que inicie las acciones administrativas correspondientes, en contra de quienes han ocasionado las vulneraciones descritas; sin que sea aplicable el remitir antecedente alguno a la Fiscalía General del Estado, pues no se evidencia que de las violaciones de los derechos antes anotados se desprenda la existencia de una conducta tipificada como delito.

15.2.- En este punto, se debe agregar que si bien la Jueza A quo no ha declarado esta responsabilidad que expresamente esta llamada a hacerlo, ello no obsta que este Tribunal lo haga, lo que no significa vulneración del principio conocido como “no reformatio in peius” o “non reformatium in pejus” que se recoge en el artículo 77.14 de la Constitución de la República del Ecuador, tanto porque en tratándose de vulneración de derechos constitucionales, esta debe ser declarada indistintamente de las pretensiones y hechos alegados por las partes, conforme se analizó anteriormente, lo que incluye las pretensiones de impugnación, cuanto porque al respecto la Corte Constitucional ha señalado: “33. *El artículo 77 de la Constitución de la República del Ecuador prescribe: “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”. 34. A esta garantía, se la conoce a través del aforismo non reformatium in pejus. Esta Corte no considera pertinente, en este caso, pronunciarse sobre este punto puesto que la norma antes referida no es aplicable. Lo anterior en virtud de que la garantía que invoca la accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección, en principio, está prevista para procesos sancionatorios. [Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No 1408-14-EP/20 de 29 de julio de 2020, párrafo 45.] Es decir, con esta garantía se busca salvaguardar el derecho a recurrir del accionante, otorgándole la certeza de que si lo hace, ello de ninguna manera puede implicar que la pena o sanción que originalmente le fue impuesta se agrave, cuando este es el único recurrente.”*^[26]; y, en la especie, el presente proceso de garantías jurisdiccionales constitucionales de acción de protección no es un proceso sancionatorio.

V DECISIÓN

16.- Por la motivación expuesta, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, este Tribunal resuelve:

16.1.- Rechazar el recurso de apelación de la parte accionada **GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPALIDAD DE AMBATO**.

16.2.- Rechazar las pretensiones de la demanda de acción de protección planteada por **LUIS**

ISRAEL PAREDES CHIPANTIZA, de dejar sin efecto la boleta de citación No. A000227467 de 13 de abril de 2020; de oficiar a la DIRECCION DE TRÁNSITO, TRANSPORTE Y MOVILIDAD del (GADMA) para que se elimine del registro de multas y sanciones de las impuestas en su contra y del vehículo de su propiedad; y, de disponer el pago de reparación INTEGRAL y ECONÓMICA al accionante.

16.3.- Reformar la decisión de primera instancia venida en grado jurisdiccional; por lo cual, en observancia de la SENTENCIA DE JURISPRUDENCIA VINCULANTE N° 001-10-PJO-CC, CASO N° 0999-09-JP, se aplica de oficio y en forma directa e inmediata el artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador, y se declara la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso, defensa, seguridad jurídica y aplicación directa e inmediata de aquellos derechos constitucionales, establecidos en los artículos 76.1, 76.3, 76.7 letras a), b) y c), 82, 11.3 y 426, de la Constitución de la República del Ecuador, respectivamente.

16.4.- Como medidas de reparación integral se deja sin efecto la RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA No. DA-DT-20-209 emitida por el Alcalde del GADMA, con fecha 13 de octubre de 2020; y, se dispone a la mentada Autoridad dar trámite y juzgar la petición realizada por el señor LUIS ISRAEL PAREDES CHIPANTIZA, respecto a la impugnación de la boleta de citación No.- A000227467 de fecha 13 de abril de 2020, con observancia de las garantías del debido proceso; para lo cual, procédase como lo ha dispuesto la Jueza A quo, esto es, que por medio de Secretaría del despacho de dicha Juzgadora, previo las formalidades de ley se desglose el expediente signado con el No.- 18461-2020-02285 que consta a fs. 2 a 16 de los autos y se lo remita de inmediato al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato.

16.5.- Declarar la responsabilidad del Estado por la declaratoria de las violaciones de los derechos constitucionales antes identificados; y, en consecuencia remitir copias certificadas del presente expediente al GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPALIDAD DE AMBATO a fin de que inicie las acciones administrativas correspondientes.

16.6.- En observancia del artículo 86.5 de la Constitución de la República del Ecuador, en relación con el artículo 25.1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dentro del término de tres días de ejecutoriada esta sentencia, remítanse copias certificadas a la Corte Constitucional para los fines legales consiguientes, *en forma electrónica*, acorde a lo dispuesto en el numeral 18 del auto de fase de seguimiento 1-20-EE/20, caso 1-20-EE, de fecha 28 de abril del 2020, dictado por la Corte Constitucional, sin perjuicio de que también se lo haga por escrito.- Sin costas, ni honorarios que regular. Ejecutoriada que sea esta resolución, devuélvase el cuaderno de primera instancia a la unidad judicial de origen para los fines de ley, junto con la ejecutoria respectiva.- NOTIFÍQUESE.

1. ^ Caso de la "Panel Blanca" (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala, Sentencia del

- 8 de marzo de 1998, (Fondo).
2. ^ *CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, Sentencia de 2 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas).*
 3. ^ *CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, PRIMERA SALA DE LO CIVIL Y MERCANTIL, Resolución No.- 119-2004, R. O. 504 de 14-ene-05, G. J. XVIII No. 1.*
 4. ^ *Grijalva Jiménez, Agustín. (2012), Constitucionalismo en Ecuador, Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC) de la CORTE CONSTITUCIONAL, Quito, pág. 257*
 5. ^ *CORTE CONSTITUCIONAL, SENTENCIA No. 008-16-SEP-CC, CASO No. 1499-14-EP, Registro Oficial Suplemento 767 de 02 de junio de 2016*
 6. ^ *Corte Constitucional del Ecuador, SENTENCIA No. 143-14-SEP-CC, CASO No. 2225-13-EP*
 7. ^ *SENTENCIA N. 306-17-SEP-CC, CASO N. 0577-17-EP, CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR*
 8. ^ *CORTE CONSTITUCIONAL, SENTENCIA INTERPRETATIVA N.º 002-10-SIC-CC, CASO No. 0020-09-IC*
 9. ^ *SENTENCIA N.º 048-13-SCN-CC, CASO N.º 0179-12-CN y ACUMULADOS, CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR*
 10. ^ *(CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, SENTENCIA Nro. 326-17-SEP-CC, CASO N.ro. 0108- 13-EP, Registro Oficial Edición Constitucional 22 de 05 de diciembre de 2017*
 11. ^ *CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Sentencia No. 1593-14-EP/20, CASO No. 1593-14-EP*
 12. ^ *SENTENCIA N.º 162-12-SEP-CC, CASO N.º 0927-11-EP, CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.*
 13. ^ *SENTENCIA No. 008-16-SEP-CC, CASO No. 1499-14-EP, CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Registro Oficial Suplemento No. 767 de 02-jun.-2016.*
 14. ^ *SENTENCIA N.º 226-15-SEP-CC, CASO N.º 1344-11-EP, CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Registro Oficial Suplemento N° 593 de 23 de septiembre de 2015.*
 15. ^ *Carbonell, Miguel & Ferrer Mc Gregor, Eduardo. (2016). Artículo 14. En Derechos del Pueblo Mexicano, México a través sus constituciones. Coedición Cámara de Diputados, Suprema Corte de la Nación y otro. México - México D.F., Págs. 798-799, recuperado de: <https://goo.gl/epsVp6>*
 16. ^ *SENTENCIA N.º 070-12-SEP-CR, CASO N.º 0874-11-EP, CORTE CONSTITUCIONAL.*
 17. ^ *Sentencia N.º 024-12-SEP-CC CASO N.º 0932-09-EP, CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.*
 18. ^ *SENTENCIA N.º 157-12-SEP-CC, CASO N.º 0556-10-EP, CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.*
 19. ^ *SENTENCIA N.º 140-12-SEP-CC, CASO N.º 1739-10-EP, CORTE*

CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.

20. *^ SENTENCIA N.º 085-12-SEP-CC, CASO N.º 0568-11-EP, CORTE CONSTITUCIONAL.*
21. *^ SENTENCIA No. 0016-13-EP, caso No. 1000-12-EP, Corte Constitucional del Ecuador.*
22. *^ “Art. 42.- Imprudencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede: 1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales. (...) 3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos. 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz...”.*
23. *^ SENTENCIA No. 170-15-SEP-CC, CASO No. 2238-11-EP, CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Registro Oficial Suplemento 542 de 13 de julio de 2015.*
24. *^ SENTENCIA No. 012-10-SIS-CC, CASO No. 0053-09-IS, CORTE CONSTITUCIONAL, para el período de transición.*
25. *^ SENTENCIA No. 140-18-SEP-CC, CASO No. 1764-17-EP, CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.*
26. *^ Sentencia No. 2064-14-EP/21, CASO No. 2064-14-EP, CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.*

VACA ACOSTA PABLO MIGUEL

JUEZ(PONENTE)

ARAUJO COBA RICARDO AMABLE

JUEZ

VAYAS FREIRE GUIDO LEONIDAS

JUEZ