

Juicio No. 17282-2023-02359

UNIDAD JUDICIAL PENAL CON COMPETENCIA EN INFRACCIONES FLAGRANTES, CON SEDE EN LA PARROQUIA MARISCAL SUCRE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. Quito, jueves 30 de noviembre del 2023, a las 12h43.

Téngase en cuenta la razón actuarial que antecede, sentada por el secretario de este despacho.

VISTOS: En virtud del sorteo que antecede de fecha 28 de noviembre de 2023, a las 15h24, y puesto en conocimiento del suscrito, Ab. Miguel Narváez Lima, el día miércoles 29 de noviembre de 2023, a las 12h57, **AVOCO CONOCIMIENTO** en mi calidad de Juez Constitucional de la Unidad Judicial Penal con Competencia en Infracciones Flagrantes con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha. De conformidad con el Art. 87 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE); los Arts. 7, 32 y 167 de la Ley Orgánica y Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC); y los Arts. 160 y 225 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ); el suscrito juzgador conocerá y resolverá la presente Solicitud de Medidas Cautelares Autónomas presentada por el **ACCIONANTE:** Abg. Carlos David Quinchuela Villacís, con cédula de ciudadanía número 171176982-6, en contra de los **ACCIONADOS:** Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en las personas del señor Christian Pabel Muñoz López, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito; Víctor Hugo Villacrés Endara, en su calidad de Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito y al Procurador Metropolitano del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito.

Con estos antecedentes se **DISPONE:**

PRIMERO: Competencia

1. Con fundamento en el Art. 87 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE); Arts. 7 y 32 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC); el Art. 160 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ); y, el Art. 3.3 de la Resolución No. 150-2014 emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura, el suscrito Juzgador Unipersonal es competente para conocer y resolver la presente petición de medida cautelar autónoma.

SEGUNDO: Solicitud de Medidas Cautelares

2. El accionante abogado Carlos David Quinchuela Villacís, comparece por sus propios derechos a la administración de justicia constitucional y expone en el libelo de su demanda en lo medular, lo siguiente.

2.1. Respecto al acto u omisión impugnada manifiesta que:

"[...] En nuestro ordenamiento jurídico existe previamente establecida y desde el año 2012, normativa expresa en cuanto a las licencias de conducir que se necesitan para operar cualquier tipo de vehículo (motocicleta, automóvil, taxi, bus, trolebús, metro); sin embargo de forma discriminatoria y sin una explicación jurídica alguna, la EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL METRO DE QUITO, procede a autorizar la conducción y operación de servicio de transporte METRO DE QUITO a personas que no disponen de la licencia de conducir, en ciertos casos de la categoría adecuada y en otros casos ni siquiera de la licencia; lo que conlleva a que este acto sea regresivo, ilegal y discriminatorio para los demás conductores de vehículos nacionales tanto públicos como privados y atentando contra la Seguridad Vial de

los pasajeros que hagan uso de este transporte [...].

Por lo detallado se puede establecer que, la entrada en funcionamiento del Servicio de Transporte Público Metropolitano METRO DE QUITO, pone en flagrante peligro la Seguridad Vial de todos los usuarios que hace uso de la red vial, en virtud de que los conductores de los vagones del metro de Quito no cuentan con licencia de conducir que exige la normativa de tránsito vigente; así como también ese acto es discriminatorio puesto que no existe ningún beneficio o razón para que estos conductores del metro, evadan la ley y no cumplan con la disposición de tener una licencia de conducir.

Por otra parte a EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL METRO DE QUITO, al autorizar que operadores sin licencia de conducir, maniobre y operen con una certificación internacional que no constituye un título habilitante (Licencia), es un acto discriminatorio y regresivo, no sólo para los conductores del Municipio de Quito, que tuvieron que obtener una licencia para conducir un vehículo municipal, sino para todos los conductores que hacemos uso de la red vial, puesto que bajo el Principio de Igualdad Formal y Material, todos los ciudadanos ecuatoriano y extranjero que conduzca en territorio ecuatoriano están sujetos a portar una licencia de conducir acorde e idónea para el tipo de vehículo con el que se desplace.

En el presente caso subjúdice, existe una evidente vulneración al derecho a la Seguridad Jurídica ligado de forma directa a la Seguridad Vial y a la Igualdad Formal y Material, puesto que la EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA METRO DE QUITO, no exige el título habilitante como es la licencia de conducir, a sus conductores que operarán el metro de Quito, que es un medio de transporte municipal y para el cual, es una exigencia tanto nacional como local (GADs), el poseer un tipo de licencia específico para ejecutar la conducción de dichos vehículos de transporte público.

De la misma manera el hecho de que la EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA METRO DE QUITO avale y autorice la conducción de los vagones del metro a personas que no cuentan con los tipos de licencia E1 y C1, estarían gravemente atentando a la Seguridad Vial de los ciudadanos capitalinos ya que al ser un riesgo permitido la conducción, la misma debe encontrarse autorizada POR UN DOCUMENTO DEBIDAMENTE OBTENIDO (LICENCIA) con respeto y sujeción a las normas de tránsito vigentes, esto es, la expedición de licencias de conducir tipo E1 y C1...

2.2. Con aquellos antecedentes señala la siguiente pretensión:

“[...] Y de conformidad a lo establecido en el artículo 33 de la norma ibídem y dado que se evidencia de los hechos que existe una vulneración de modo inminente y grave hacia los derechos constitucionales de todos los capitalinos que van a transitar por el METRO DE QUITO, poniendo evidentemente en peligro su seguridad al no estar siendo transportados por conductores con licencia de conducir acorde al servicio prestado, **SOLICITO:**

1) SE SUSPENDA Y SE DEJE SIN EFECTO EL INICIO DE OPERACIONES DEL METRO DE QUITO, programado para este día viernes 1 de diciembre de 2023.

2) Se admita esta Acción Constitucional de Medidas Cautelares Autónomas;

3) Como medida de Reparación solicito las disculpas públicas en un medio de comunicación nacional y en los portales web de los accionados por la evidente falta de conocimiento técnico jurídico en el ámbito de tránsito y transporte terrestre y por la vulneración del derecho a la Seguridad Jurídica y Seguridad Vial de los capitalinos.

4) La devolución de los valores cobrados anticipadamente a los usuarios que iban a hacer uso de este medio de transporte”.

Con aquellos antecedentes, el suscrito juzgador evaluará la solicitud de Medidas Cautelares propuesta por el accionante y, para tal efecto, tendrá en cuenta el desarrollo normativo y jurisprudencial de esta figura constitucional.

TERCERO: Sobre las medidas cautelares en materia constitucional

3.1. Las medidas cautelares tienen reconocimiento constitucional en el Art. 87 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) que establece que: “[s]e podrán ordenar medidas cautelares conjuntas o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho.” Esta institución jurídica, a su vez, ha sido desarrollada legislativamente en el Art. 26 de la LOGJCC, según el cual, “[l]as medidas cautelares tendrán por objeto evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos...”

3.2. De acuerdo a este mandato constitucional y legal, las Medidas Cautelares pueden ser solicitadas en dos modalidades.

3.3 La primera, (i) Medidas Cautelares Autónomas que, de acuerdo a la Corte Constitucional, (Sentencia No. 034-13-SCN-CC, p. 21), “[e]n caso de amenazas, el objeto de las medidas será prevenir la ocurrencia de hechos que se consideren atentatorios a derechos reconocidos en la Constitución. La amenaza se da cuando un bien jurídico no se encuentra afectado o lesionado, sino, en camino de sufrir un daño grave y la persona está sujeta a la inmediata probabilidad de que la vulneración se verifique. En este caso, por no verificarse todavía una vulneración del derecho constitucional, procederá la presentación de las medidas cautelares como garantías jurisdiccionales de manera autónoma.”

3.4. La segunda, (ii) Medidas Cautelares Conjuntas que, de acuerdo a la Corte Constitucional, (Sentencia No. 034-13-SCN-CC, p. 21), “[e]n caso de violaciones a derechos reconocidos en la Constitución, el objeto será cesar dicha situación. Se consideran como tales, aquellas situaciones en las que el ejercicio pleno de un derecho reconocido en la Constitución y en tratados internacionales de derechos humanos es impracticable, o cuando el bien jurídico es lesionado, es decir, cuando la persona ya ha sido víctima de una intervención ilícita. En dicho caso, las medidas cautelares deberán ser necesariamente solicitadas en conjunto con una garantía jurisdiccional de conocimiento, se deberá condicionar la concesión de la medida cautelar a la constatación de un daño grave que pueda provocar efectos irreversibles o por la intensidad o frecuencia de la violación.”

3.5. Hecha esta puntualización se debe recordar que los requisitos fundamentales para que los jueces constitucionales concedan o no una Medida Cautelar –autónoma o conjunta– se encuentran descritos legislativamente en el Art. 27 de la LOGJCC que, en su parte pertinente, establece que estas “...procederán cuando la jueza o juez tenga conocimiento de un hecho por parte de cualquier persona que amenace de modo inminente y grave con violar un derecho o viole un derecho. Se considerará grave cuando pueda ocasionar daños irreversibles o por la intensidad o frecuencia de la violación...”.

3.6. Siendo esto así, la Corte Constitucional, (Sentencia No. 66-15-JC/19, párr. 26) en relación con el citado artículo y sobre las Medidas Cautelares, ha reconocido que: “[l]os requisitos son cuatro (...) i) hechos creíbles o verosimilitud; ii) inminencia; iii) gravedad; y, iv) derechos amenazados o que se están violando”. Parámetros que serán analizados por esta judicatura previo a resolver la medida cautelar

solicitada.

3.7. Sobre (i) los hechos creíbles o verosimilitud fundada de la pretensión, estos deben desprenderse de la petición de las medidas cautelares. Concretamente –como lo ha dicho la Corte Constitucional (Sentencia No. 66-15-JC/19, párr. 27) “[n]o se requieren pruebas para demostrar la veracidad.”. Es por ello que, lo requerido por el accionante en el numeral octavo de su demanda deviene en improcedente.

3.8. Respecto a la (ii) inminencia, esta se cumple en relación al tiempo entre el acto y la violación del derecho. Concretamente –como lo ha dicho la Corte (Sentencia No. 66-15-JC/19, párr. 28) “[l]a violación del derecho tiene que estar pronto a suceder o estar sucediendo”.

3.9 Con relación a la (iii) gravedad, tiene que ver con la irreversibilidad, intensidad o frecuencia de la violación. Concretamente –como lo ha dicho la Corte (Sentencia No. 66-15-JC/19, párr. 29) “[u]n daño es irreversible cuando no se puede volver a un estado o condición anterior. Un daño es intenso cuando el daño es profundo, importante, como cuando se produce dolor o su cuantificación es considerable o difícil de cuantificar. Una violación es frecuente cuando sucede habitualmente e incluso cuando se puede determinar un patrón en la violencia”.

3.10 En cuanto a los (iv) derechos amenazados o que se están violando, se debe hacer una diferenciación entre el primero y el segundo. En la amenaza, no es necesario que el derecho se haya vulnerado, sino simplemente la inminencia y verosimilitud en su futura lesión. En la violación, es necesario verificar que el derecho, a la fecha de solicitud de la Medida Cautelar, se encuentre vulnerando. Se trata, en efecto, de una vulneración que se mantiene en el tiempo y no ha cesado.

3.11. Siendo esto así, este juzgador unipersonal debe analizar si la solicitud de Medidas Cautelares traída a mi conocimiento cumple con los parámetros constitucionales, legales y jurisprudenciales que han quedado explicados *supra*.

CUARTO: Apreciación y análisis del juzgador respecto a la solicitud de medidas cautelares autónomas

4.1. En el caso que nos ocupa el legitimado activo solicita, en el numeral séptimo de su demanda denominado “LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES, SI SE CREYERE OPORTUNO” lo siguiente: “1. SE SUSPENDA Y SE DEJE SIN EFECTO EL INICIO DE OPERACIONES DEL METRO DE QUITO, programado para este día viernes 1 de diciembre de 2023...”

4.2. Corresponde al juzgador unipersonal determinar si la petición de Medidas Cautelares autónoma es procedente en función del desarrollo constitucional, legal y jurisprudencial realizado *supra*.

4.3 Del parámetro de verosimilitud:

4.3.1. La Corte Constitucional (Sentencia No. 034-13-SCN-CC, p. 16) hace referencia que “La verosimilitud fundada de la pretensión, conocido en doctrina como el *fumus boni iuris* o apariencia de buen derecho, es otro de los presupuestos propios de una acción de medida cautelar. Es ella en realidad en donde descansa el fundamento del otorgamiento de una medida cautelar de naturaleza constitucional, pues se basa en una presunción razonable de que los derechos denunciados como violatorios o de inminente violación de los derechos constitucionales”.

4.3.2 Para abordar este presupuesto, como ya lo ha dicho la Corte Constitucional, se ha de aplicar el

principio *fumus boni iuris* o apariencia de buen derecho que, en otras palabras, limita al juzgador a exigir prueba de lo alegado en la petición y, en consecuencia, se deberá resolver en buena apariencia de lo que contiene la solicitud.

4.3.3. A pesar de aquella primera configuración, la misma Alta Corte (Sentencia No. 034-13-SCB-CC p. 16) ha dejado claro que la verosimilitud se debe fundar "...en bases razonables para colegir que aquello que se pone en conocimiento de la juez o del juez ocasiona o puede ocasionar una violación grave del derecho que necesita ser precautelado o tutelado...".

4.3.4 En el caso *in examine*, el accionante en el libelo de su demanda –numeral tercero- en un primer momento ha indicado que la Empresa Pública Municipal del Metro de Quito al autorizar que operadores sin licencia de conducir, maniobren y operen con una certificación internacional que no constituye un título habilitante (licencia), es un acto discriminatorio y regresivo para todos los conductores que hacen uso de la red vial vulnerando el derecho a la Seguridad Jurídica ligada de forma directa a la seguridad vial y a la igualdad formal y material; para más adelante, precisar que la Empresa Pública Municipal del Metro de Quito avala y autoriza la conducción de los vagones del metro a personas que no cuentan con los tipos de licencia E1 y C1, con lo cual se estaría atentando gravemente a la seguridad vial.

4.3.5. Dicho lo anterior, corresponde examinar –como lo ha señalado la Corte Constitucional (Sentencia No. 034-13-SCB-CC p. 16) – si aquellos hechos "...ocasiona[n] o puede ocasionar una violación grave del derecho que necesita ser precautelado o tutelado...". A este respecto se observa que el accionante alega que a través de la entrada en funcionamiento del Servicio de Transporte Público Metropolitano Metro de Quito-*prevista para el día 01 de diciembre de 2023*- se estaría atentando contra (i) "el derecho a la Seguridad Jurídica ligado de forma directa a la Seguridad Vial y a la Igualdad Formal y Material" (libelo de la demanda numeral tercero). Ello, en su opinión, "amenaza de modo inminente y grave los derechos constitucionales de todos los capitalinos que van a transitar por el METRO DE QUITO, poniendo evidentemente en peligro su seguridad al no estar siendo transportados por conductores con licencias de conducir acorde al servicio prestado" (libelo de la demanda numeral séptimo).

4.3.6. Dando respuesta a dicha alegación, este juzgador unipersonal considera que los hechos descritos en el numeral tercero del libelo de la demanda, no gozan de apariencia de buen derecho, pues no se encuentran en la capacidad de amenazar la seguridad vial ni la igualdad formal, material y no discriminación que denuncia el accionante.

4.3.7. Esto es así debido a que, conforme el libelo de la demanda el accionante precisa –*como acto violatorio del derecho*- que la Empresa Pública Municipal del Metro de Quito avala y autoriza la conducción de los vagones del metro a personas que no cuentan con los tipos de licencia E1 y C1; no obstante, conforme a la norma vigente contenida en la Disposición General Sexagésima Cuarta de la LOTTTSV (reformado agosto 2021), es la Agencia Nacional de Tránsito, el órgano competente que debe expedir la normativa que regule el otorgamiento de la **licencia especial de los operadores** para conductores de tranvías, **metros**, teleféricos, funiculares y otros similares, es decir que, la Empresa Pública Municipal del Metro de Quito no tiene la atribución para autorizar ni otorgar licencia especial para los operadores del Metro, por ende, los hechos narrados no se ajustan a un mínimo de verosimilitud fundada.

4.3.8. De igual manera, los elementos fácticos descritos en la documentación anexa al libelo de la demanda y de los asertos contenidos en el *amicus curiae*, se desprende que el hecho de haber solicitado el accionado un operador internacional para operar el Metro de Quito, aquello no hace más que certificar y avalar los conocimientos y experticia técnica para permitir el correcto funcionamiento del Metro, ya que en el país no existirían técnicos especializados en operaciones de transporte subterráneo; de tal suerte que, lo

dicho hace entrever que no se observa una posible violación o riesgo a la seguridad vial grave, entendida ésta como una afectación a la parcela de la seguridad colectiva.

4.3.9. Finalmente, se ha de dejar constancia que los parámetros para dictar Medidas Cautelares son concurrentes; es decir, deben cumplirse en su totalidad. Con base a ello, debido a que no se ha podido verificar la verosimilitud o credibilidad, resulta infructuoso seguir con el análisis del resto de parámetros.

QUINTO: Decisión sobre las medidas cautelares

5.1. Es importante tener presente que, la Corte Constitucional (Sentencia N° 034-13-SCN-CC, Caso N° 0561-12-CN, p.13) ha establecido que “*Las medidas cautelares pueden ser activadas cuando ocurren tanto amenazas como vulneraciones o violaciones de los derechos constitucionales, sin embargo los efectos en uno u otro caso son distintos.*”[16]

5.2. Además, es preciso recordar que, de acuerdo al Art. 28 de la LOGJCC, “[e]l otorgamiento de medidas cautelares y su adopción no constituirá prejuzgamiento sobre la declaración de la violación ni tendrá valor probatorio en el caso de existir una acción por violación de derechos”.

5.3. Por todo lo expuesto, este juzgador unipersonal considera que la petición de Medidas Cautelares en el caso *in examine* no cumple los requisitos exigidos en el Art. 27 de la LOGJCC y la citada jurisprudencia de la Corte Constitucional vinculante emitida en Sentencia No. 34-13-SCN-CC de fecha 30 de mayo del 2013; por lo que, al tenor del inciso segundo del Art. 33 de la LOGJCC, se **NIEGA** la petición de Medidas Cautelares realizada por el accionante, puesto que como bien lo refiere el máximo órgano de interpretación constitucional, al no demostrarse el peligro en la demora y la verosimilitud de la protección requerida, esta puede ser conseguida por medio de una garantía de conocimiento. De conformidad con lo dispuesto en el Art. 38 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, remítase a la Corte Constitucional, mediante auto, la presente resolución, para su eventual selección y revisión.

Notifíquese al peticionario así como a los accionados en los domicilios electrónicos que, para tal efecto, se han consignado en el libelo de la demanda. Para fines pertinentes, se hace saber a las partes procesales que, al amparo de lo preceptuado en el Art. 66 del Código Orgánico General de Procesos respecto a las notificaciones, que en su parte pertinente dice: “(...) *Son idóneos los siguientes lugares: el casillero judicial, domicilio judicial electrónico, correo electrónico de una o un defensor legalmente inscrito o el correo electrónico personal.*”, todas las notificaciones en la presente causa se realizarán de forma electrónica a los correos o casilleros electrónicos que las partes han designado para el efecto. Actúe el Ab. Juan Rojas Collantes, en su calidad de Secretario de esta Unidad Judicial Penal con Competencia en Infracciones Flagrantes con sede en la parroquia Mariscal Sucre de este Distrito Metropolitano de Quito. **CÚMPLASE y HÁGASE SABER.-**

NARVAEZ LIMA MIGUEL FERNANDO

JUEZ(PONENTE)



FUNCIÓN JUDICIAL

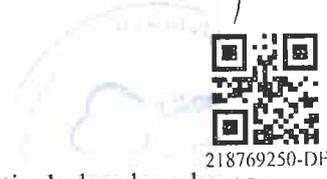
En Quito, jueves treinta de noviembre del dos mil veinte y tres, a partir de las doce horas y cincuenta y cinco minutos, mediante boletas judiciales notifiqué el AUTO RESOLUTIVO que antecede a: MICHAEL ROMEO AULESTIA SALAZAR-CONCEJAL DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO en el correo electrónico michael.aulestia@quito.gob.ec, michael.aulestia@gmail.com. PABEL MUÑOZ LÓPEZ-ALCALDE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO en el correo electrónico serviciosciudadanos@quito.gob.ec. PROCURADOR SÍNDICO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO en el correo electrónico servciosciudadanos@quito.gob.ec. QUINCHUELA VILLACIS CARLOS DAVID en el casillero electrónico No.1711769826 correo electrónico cquinchuela@estrategas.com.ec, carlos.quinchuela@hotmail.com, audiencias@estrategas.com.ec. del Dr./Ab. CARLOS DAVID QUINCHUELA VILLACÍS; VICTOR HUGO VILLACRÉS ENDARA - GERENTE GENERAL DE LA EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA METRO DE QUITO en el correo electrónico comunicacion@metrodequito.gob.ec. Certifico:



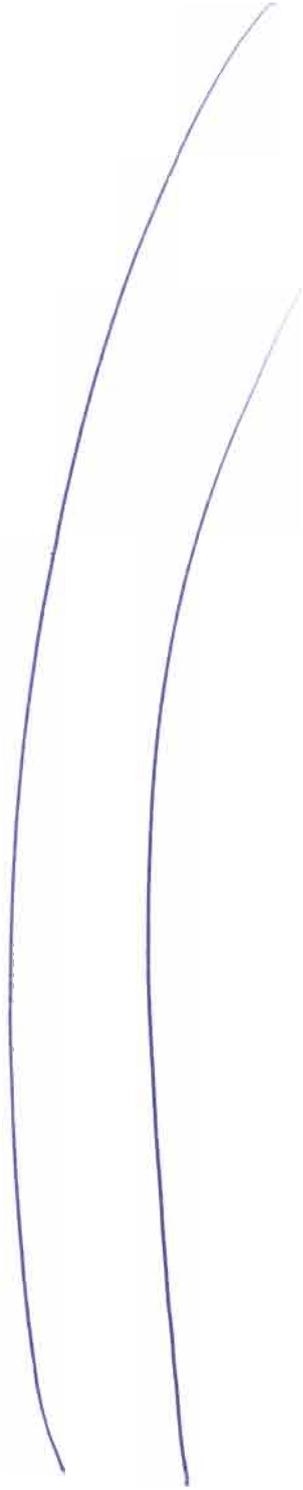
ROJAS COLLANTES JUAN CARLOS

SECRETARIO

Hoja (4)



218769250-DFE



FUNCIÓN JUDICIAL

v. (5)

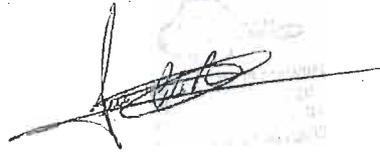
219168492-DFE

Juicio No. 17282-2023-02359

SECRETARIO

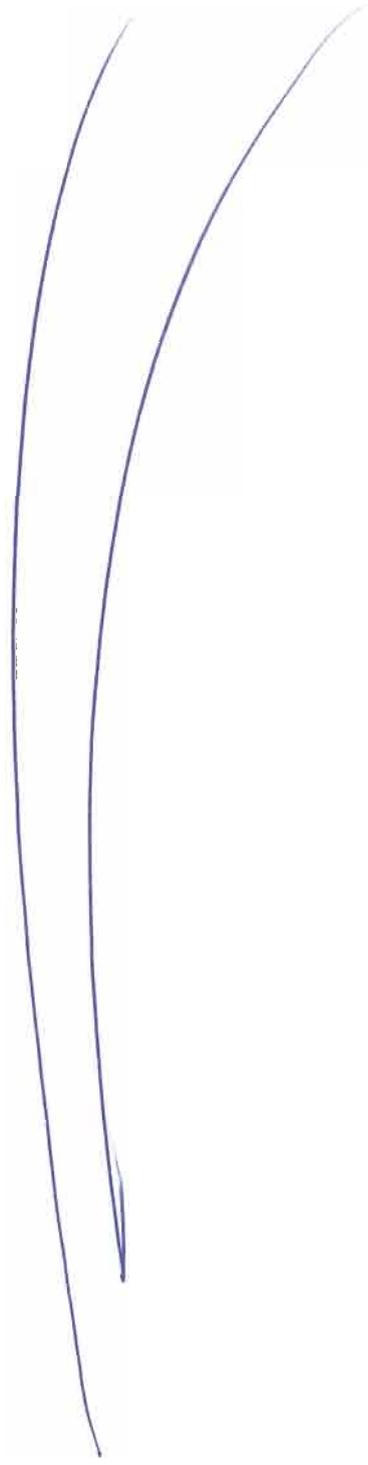
**UNIDAD JUDICIAL PENAL CON COMPETENCIA EN INFRACCIONES
FLAGRANTES, CON SEDE EN LA PARROQUIA MARISCAL SUCRE DEL
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.** Quito, miércoles 6 de diciembre del 2023, a
las 07h49.

RAZÓN.- Siento por tal que revisada la presente causa, así como el sistema E-SATJE se desprende que no existen escritos pendientes por proveer dentro del proceso N° **17282-2023-02359**, iniciada en contra de **VICTOR HUGO VILLACRÉS ENDARA y OTROS**, en tal virtud **EL AUTO**, de fecha **30 de Noviembre del 2023, a las 12H43**, se encuentra Ejecutoriado por el Ministerio de la Ley.- **CERTIFICO.**



ROJAS COLLANTES JUAN CARLOS

SECRETARIO



-6-
feis



219467525-DFE

FUNCIÓN JUDICIAL

Juicio No. 17282-2023-02359

**UNIDAD JUDICIAL PENAL CON COMPETENCIA EN INFRACCIONES
FLAGRANTES, CON SEDE EN LA PARROQUIA MARISCAL SUCRE DEL
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.** Quito, sábado 9 de diciembre del 2023, a las
11h38.

RAZÓN: Siento por tal que las CINCO (05) fojas útiles que anteceden; son copias iguales a las que constan y corresponden al expediente No. 17282-2023-02359, que se sigue en contra de VÍCTOR HUGO VILLACRÉS ENDARA, mismas a las que me remitiré en caso de ser necesario. Lo que comunico para fines de ley. Certifico.

ROJAS COLLANTES JUAN CARLOS

SECRETARIO

