

Caso No. 2811-22-EP

Jueza Ponente: Karla Andrade Quevedo

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-
Quito, D.M., 20 de enero de 2023.

VISTOS.- El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes y el juez constitucional Alí Lozada Prado, en virtud del sorteo realizado por el Pleno en sesión ordinaria del 21 de diciembre de 2022, **avoca conocimiento del caso N.º 2811-22-EP, Acción Extraordinaria de Protección.**

I.
Antecedentes procesales

1. El 10 de agosto de 2021, Nieto Ormeño Luis Arsecio (“**actor del proceso de origen**”) presentó acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil (“**GAD**”) y de la Procuraduría General del Estado. El proceso fue conocido por la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”) y signado con el No. 09285-2021-01503. En la acción, el actor del proceso de origen impugnó la resolución administrativa de fecha 12 de agosto de 2020, dictada dentro del proceso administrativo sancionador No. 2019-941, mediante la cual el GAD le impuso una sanción pecuniaria de USD 1 402,47 —por haber realizado una construcción en su inmueble sin haber obtenido previamente los permisos municipales respectivos— y ordenó la demolición de lo edificado¹.
2. Con sentencia de fecha 22 de septiembre de 2021, la Unidad Judicial «*inadmitió*» la acción de protección². El actor del proceso de origen interpuso recurso de apelación, el

¹ En la acción, se alegó la vulneración a los derechos constitucionales a: debido proceso, seguridad jurídica y propiedad privada. Se argumentó que, a pesar de haber cancelado el valor de la sanción previo a la resolución, el GAD insistió en la demolición y nuevamente se le exigió el mismo pago, por lo que la resolución impugnada habría sido desproporcional al sancionarlo por segunda vez con una nueva sanción económica y la demolición de lo construido sobre su predio.

² El Unidad Judicial consideró que el “(...) *acto administrativo* [en discusión] *puede ser impugnado ante la vía ordinaria ante el Tribunal Contencioso Administrativo, pues quién deberá en su momento decidir si el acto administrativo N° 2019-941, fue llevado de una forma correcta y que se violentó o no el debido proceso, ratificar legal la gestión realizada por la defensa técnica del accionante, es decir de que sí existe otra vía idónea que es la vía legal*”.

Caso No. 2811-22-EP

cual fue conocido por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“**Corte Provincial**”).

3. En sentencia de mayoría de 10 de junio de 2022, la Corte Provincial declaró con lugar la acción de protección, encontrando vulneración a derechos constitucionales y dejando sin efecto el acto administrativo impugnado³.
4. El 11 de julio de 2022, el GAD (en adelante, “**entidad accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección contra la sentencia de fecha 10 de junio de 2022, emitida por la Corte Provincial.
5. Por sorteo electrónico de 31 de octubre de 2022, le correspondió el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo. El expediente fue recibido en esta Corte el mismo día y en el despacho de la jueza ponente el 08 de noviembre de 2022.
6. Conforme a la certificación de fecha 07 de noviembre de 2022, suscrita por la Secretaría General de la Corte Constitucional del Ecuador, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción; sin embargo, se deja constancia que la presente causa tiene relación con el caso No. 2428-22-JP.

II. Objeto

7. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia. La presente acción se planteó en contra de la sentencia de fecha 10 de junio de 2022, emitida por la Corte Provincial, por lo que esta decisión cumple con el objeto de esta acción, conforme los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia con el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

³ La Corte Provincial concluyó que el actor del proceso de origen habría pagado ya la multa previo a que se le notifique con la resolución final del proceso, teniendo entonces el GAD la obligación de archivar el procedimiento sancionador, según un manual del mismo GAD para el trámite de infracciones.

Caso No. 2811-22-EP

**III.
Oportunidad**

8. La demanda de acción extraordinaria de protección fue presentada el **11 de julio de 2022**, en contra de la **sentencia emitida por la Corte Provincial el 10 de junio de 2022 y notificada el 13 de junio de 2022**. En tal virtud, se observa que la demanda ha sido presentada dentro del término previsto para el efecto en los artículos 60, 61 numeral 2, y 62 numeral 6 de la LOGJCC.

**IV.
Requisitos**

9. En lo formal, de la lectura de la demanda de acción extraordinaria de protección, se verifica que esta cumple con los requisitos establecidos en los artículos 59 y 61 de la LOGJCC.

**V.
Pretensión y fundamentos**

10. La entidad accionante alega que la decisión impugnada vulneró sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes y de motivación⁴.

11. En cuanto a la supuesta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, alega que:

“[...] La Corte Provincial] afectó la seguridad jurídica que debe regir las resoluciones de los órganos de la administración pública, al revocar la sentencia subida en grado, [...] que inadmitió la acción de protección [...]”

En el caso de la acción protección [... en discusión], no es el Juez Constitucional, sino el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, el facultado para examinar la legalidad del expediente administrativo sancionador [...].

En consecuencia, la [...] Corte Provincial [...] vulnero la garantía de la seguridad jurídica [...] al cesar los efectos contenidos en la resolución [...] del GAD] dentro del expediente administrativo sancionador No. 2019-94” [sic].

12. Sobre el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, afirma que:

⁴ Previstos en la CRE, artículos 82 y 76 numerales 1 y 7 literal l, respectivamente.

Caso No. 2811-22-EP

“[...] en su decisión de mayoría, [la Corte Provincial] señala que [...] el GAD] tenía la obligación de archivar el procedimiento administrativo sancionador No. 2019-941, porque el administrado pago la multa correspondiente antes de que le notifiquen la resolución de dicho procedimiento. Esta consideración violenta, de manera abierta y flagrante, la disposición del artículo 253 del Código Orgánico Administrativo, que establece que es el cumplimiento voluntario de la sanción lo que implica la terminación del proceso sancionatorio.

[...] En consecuencia, el infractor no cumplió con la sanción contemplada para la infracción cometida, ya que esta incluía la demolición de lo construido sin autorización y fuera de la norma y no únicamente el pago de la multa. Por tanto, la Sala vulnera la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes [...] al transgredir el artículo 253 del Código Orgánico Administrativo en la sentencia” [sic].

- 13.** Respecto al derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación, sostiene:

“[...] La Sala violenta la garantía de motivación al no especificar en que actuación administrativa del procedimiento No. 2019-941, se sancionó por segunda vez al infractor y por qué ésta es desproporcional, como lo alega el accionante en su acción de protección. De la lectura del expediente se establece que el [...] Comisario Sexto Municipal Instructor, no dicta resolución alguna y no aplica sanciones de ninguna naturaleza, sino que emite un dictamen previo a la resolución del Comisario Quinto Resolutor Municipal. La multa fue impuesta en la resolución del 12 de agosto de 2020 y fue pagada por el infractor 19 días después de expedida y con anterioridad a su notificación; por lo que la Sala no identifica el fundamento factico del que deviene su conclusión que ha existido una dobles sanción en el referido procedimiento administrativo” [sic].

- 14.** La entidad accionante tiene como pretensión que la Corte Constitucional del Ecuador: **(i)** declare la vulneración de sus derechos constitucionales, **(ii)** deje sin efecto la sentencia impugnada, y **(iii)** determine que no existió vulneración alguna a los derechos constitucionales alegados en la acción de protección.

Caso No. 2811-22-EP

**VI.
Admisibilidad**

15. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional. Bajo estas consideraciones, previo a efectuar el análisis de admisibilidad de la demanda, es necesario reiterar que el carácter excepcional de esta acción exige que sus requisitos de admisibilidad, previstos en los artículos 58 y 62 de la LOGJCC, sean interpretados de forma estricta, evitando así que la Corte Constitucional del Ecuador actúe como una instancia adicional y que la acción sea desnaturalizada.
16. En primer lugar, el numeral 1 del artículo 62 de la LOGJCC dispone como criterio de admisibilidad: *Que exista un argumento claro sobre el derecho violado y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso.*
17. Este requisito, conforme a la sentencia constitucional N.º 1967-14-EP/20, impone la carga al accionante de brindar una argumentación clara, la cual puede ser verificada cuando los cargos del accionante reúnen, al menos, los siguientes tres elementos: (i) la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (*tesis*); (ii) el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (*base fáctica*); y, (iii) una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (*justificación jurídica*)⁵.
18. En el presente caso, la entidad accionante sostiene que, al revocar la sentencia de la Unidad Judicial —cuya decisión le favorecía— y con ello cesar los efectos de la resolución administrativa sancionatoria del GAD (*base fáctica*), la Corte Provincial habría vulnerado su derecho constitucional a la seguridad jurídica (*tesis*), según lo expuesto en el párrafo 11 *ut supra*. Sin embargo, no presenta una *justificación jurídica*, es decir, la manera en la cual estas actuaciones judiciales vulneran, de forma directa e inmediata, el referido derecho. Por lo tanto, la demanda incumple el criterio de admisibilidad establecido en el numeral 1 del artículo 62 de la LOGJCC.
19. En segundo lugar, la entidad accionante alega que la decisión impugnada vulneró su derecho constitucional al debido proceso en su garantía de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, porque la Corte Provincial decidió sin considerar lo prescrito

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020; No. 1228-13-EP/20, de 21 de febrero de 2020; y, No. 2039-10-EP/19, de 19 de noviembre de 2019.

Caso No. 2811-22-EP

en el artículo 253 del Código Orgánico Administrativo, es decir, dedujo falta de aplicación de la ley, según se desprende de lo citado en el párrafo 12 *ut supra*. En tal virtud, la demanda también incurre en la causal de inadmisión prevista en el numeral 4 del artículo 62 de la LOGJCC⁶.

20. En tercer lugar, de la revisión de los alegatos, se aprecia que la entidad accionante interpone esta acción por su inconformidad y desacuerdo respecto al razonamiento de la Corte Provincial en la decisión impugnada, razón por la cual esta adolecería de un vicio de incongruencia. Así, también expresó que la Corte Provincial no identificó el fundamento fáctico del que deviene su conclusión, tal como se desprende del párrafo 13 *ut supra*. Por tanto, la demanda incurre, asimismo, en la causal de inadmisión prevista en el numeral 3 del artículo 62 de la LOGJCC⁷.
21. Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador ha manifestado que el mero desacuerdo con una decisión emitida por un órgano jurisdiccional desnaturaliza el carácter excepcional de la acción extraordinaria de protección y no puede ser alegado a través de esta garantía jurisdiccional, puesto que la Corte Constitucional del Ecuador no debe ser considerada como una instancia adicional⁸.
22. En virtud de que la demanda se encuentra inmersa en presupuestos para ser inadmitida, este Tribunal se abstiene de realizar consideraciones adicionales.

**VII.
Decisión**

23. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador resuelve **INADMITIR** a trámite la acción extraordinaria de protección **No. 2811-22-EP**.
24. Esta decisión, de conformidad con lo dispuesto en el antepenúltimo inciso del artículo 62 de la LOGJCC y el artículo 23 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, no es susceptible de recurso alguno y causa ejecutoria.

⁶ LOGJCC.- Artículo 62.- [...] La sala de admisión en el término de diez días deberá verificar lo siguiente: [...] 4. Que el fundamento de la acción no se sustente en la falta de aplicación o errónea aplicación de la ley.

⁷ LOGJCC.- Artículo 62.- [...] La sala de admisión en el término de diez días deberá verificar lo siguiente: [...] 3. Que el fundamento de la acción no se agote solamente en la consideración de lo injusto o equivocado de la sentencia.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 0785-13-EP/19, de 23 de octubre de 2019.

Caso No. 2811-22-EP

25. En consecuencia, se dispone notificar este auto, archivar la causa y devolver el proceso al juzgado de origen.

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

RAZÓN.- Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Tercer Tribunal de Sala de Admisión, del 20 de enero de 2023.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN