

Quito, D.M., 19 de abril de 2023

CASO No. 461-19-JP y acumulados

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

SENTENCIA No. 461-19-JP/23 y acumulados

Tema: La Corte Constitucional emite la presente sentencia con efectos generales, a la luz de los casos seleccionados, y determina que la falta de citación de multas de tránsito detectadas por medios tecnológicos es un asunto que debe ser resuelto por la vía de impugnación ordinaria prevista en el artículo 644 del Código Orgánico Integral Penal, en consideración de las reglas de la sentencia No. 71-14-CN/19.

A su vez, la Corte establece que los jueces y juezas ordinarios deben realizar una consideración integral de las normas y la jurisprudencia vigentes, tomando en cuenta que también están obligados a garantizar derechos constitucionales en el marco de sus funciones.

1. Procedimiento ante la Corte Constitucional

1. Dentro del proceso No. 17297-2017-00570, en el cual varias personas presentaron una acción de protección en contra del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y la Agencia Metropolitana de Tránsito de Quito por supuestas inconsistencias en la citación de multas de tránsito¹, los accionantes presentaron una acción extraordinaria de protección². El 20 de marzo de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional³ inadmitió la acción y consideró que el caso podría ser objeto de pronunciamiento que constituya jurisprudencia vinculante, por lo que dispuso se remita el proceso a la Sala de Selección. La causa fue signada con el No. 461-19-JP.
2. El 18 de abril de 2019, la Sala de Selección de la Corte Constitucional⁴ resolvió seleccionar el caso **No. 461-19-JP**. De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 14 de mayo de 2019, la sustanciación del caso correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien mediante auto de 19 de junio de 2019 avocó conocimiento de la causa y concedió el término de

¹ La demanda de acción de protección fue presentada por cuarenta y ocho personas, cuyo procurador común fue Marco Tulio Martínez Cabeza. En esta acción se alegó —principalmente— que al producirse multas de tránsito por medios electrónicos no se notificaron previamente las boletas, sino que solamente se registraron en el sistema de la Agencia Nacional de Tránsito, lo que ha impedido el oportuno ejercicio del derecho a recurrir. En primera y segunda instancia, la acción de protección fue negada.

² La acción extraordinaria de protección fue signada con el No. 529-18-EP.

³ Conformado por los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet, Alf Lozada Prado y Daniela Salazar Marín.

⁴ Conformada por los entonces jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

diez días para que las partes se pronuncien. En providencia de 14 de agosto de 2019, la jueza sustanciadora concedió la prórroga solicitada por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito para la presentación de su informe de descargo.

3. El 26 de noviembre de 2019, la jueza sustanciadora convocó a audiencia pública, la cual se llevó a cabo el 12 de diciembre de 2019⁵.
4. Mediante auto de 18 de mayo de 2020, la Sala de Selección de la Corte Constitucional⁶ resolvió seleccionar el caso **No. 1014-19-JP**⁷ y dispuso su acumulación al caso No. 461-19-JP, previamente seleccionado. Asimismo, a través del auto de 19 de octubre de 2020, la Sala de Selección de la Corte Constitucional⁸ resolvió seleccionar y acumular el caso **No. 276-20-JP**⁹.
5. En auto de 22 de marzo de 2021, la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, avocó conocimiento de las causas No. 1014-19-JP y 276-20-JP, y ordenó la notificación a las partes a fin de que se pronuncien respecto del caso.
6. El 17 de agosto de 2021, la Sala de Selección de la Corte Constitucional¹⁰ resolvió seleccionar y acumular el caso **No. 2039-20-JP**¹¹. Lo mismo sucedió el 18 de noviembre de 2021¹²,

⁵ Según consta en la razón de 12 de diciembre de 2019, a f. 118, a la audiencia comparecieron Joan Luzardo, en representación del accionante Marco Tulio Martínez Cabeza; Numa Pompilio Galindo, en representación del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; y, Jonathan Ramos, en representación de la Agencia Metropolitana de Tránsito.

⁶ Conformada por las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín y el entonces juez constitucional Ramiro Avila Santamaría.

⁷ El 3 de julio de 2019, la sentencia de la acción de protección No. 13284-2019-01344 ingresó a la Corte Constitucional para el proceso de selección y revisión, la cual fue signada con el No. 1014-19-JP. En esta acción se alegó que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Manta, la Agencia Nacional de Tránsito de Manta y la Comisión de Tránsito del Ecuador no citaron al accionante de cuatro multas de tránsito registradas con foto radar. La acción de protección fue negada en primera instancia, y no se interpuso recurso de apelación.

⁸ Conformada por las juezas constitucionales Daniela Salazar Marín y Karla Andrade Quevedo y el juez constitucional Alí Lozada Prado.

⁹ El 3 de febrero de 2020, la sentencia de la acción de protección No. 01204-2019-06643 ingresó a la Corte Constitucional para el proceso de selección y revisión, la cual fue signada con el No. 276-20-JP. En esta acción presentada en contra de la Comisión de Tránsito del Ecuador se alegó la falta de citación de nueve multas de tránsito registradas por foto radar. La acción de protección fue negada en primera y segunda instancia.

¹⁰ Conformada por la jueza constitucional Daniela Salazar Marín y los entonces jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes.

¹¹ El 27 de octubre de 2020, la Corte Constitucional recibió para su eventual selección y revisión la sentencia de la acción de protección Nos. 18371-2020-00111 (primera instancia) y 18112-2020-00024 (segunda instancia). En esta acción se alegó la falta de citación de una multa detectada con foto radar por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato, pues solo se recibió un correo anunciando una multa de tránsito sin que conste la boleta en la que se desprenda toda la información relacionada con la multa. La acción de protección fue negada en primera instancia y aceptada en segunda instancia.

¹² Sala de Selección conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y el juez constitucional Alí Lozada Prado y el entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

respecto del caso **No. 475-21-JP**¹³; y, el 18 de enero de 2022¹⁴, en relación con el caso **No. 936-21-JP**¹⁵.

7. El 28 de noviembre de 2022, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de las causas Nos. 2039-20-JP, 475-21-JP y 936-21-JP, y ordenó la notificación a las partes a fin de que se pronuncien respecto del caso.

2. Competencia

8. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 (6) de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante o precedente de carácter *erga omnes* en los procesos que llegan a su conocimiento a través del mecanismo de selección.

3. Objeto de la revisión

9. De acuerdo con la competencia descrita en el párrafo anterior y conforme los artículos 86 numeral 5 de la Constitución y 38 de la LOGJCC, en materia de garantías jurisdiccionales, todas las sentencias ejecutoriadas y resoluciones de medidas cautelares deben ser enviadas a la Corte Constitucional para su eventual selección y revisión. Con la selección de una sentencia ejecutoriada o resolución de medida cautelar, la Corte Constitucional en sentencia de revisión de garantías jurisdiccionales plantea y resuelve problemas jurídicos a partir de los hechos del caso revisado. Si bien la sentencia de revisión se circunscribe a los hechos del caso concreto, esto no quiere decir que la decisión de la Corte Constitucional deba tener efectos para el caso revisado.
10. A la luz de la jurisprudencia de este Organismo, la sentencia de revisión tendrá efectos para el caso concreto y, por tanto, resolverá si corresponde ratificar o dejar sin efecto las decisiones revisadas cuando la Corte constate que (1) en el proceso de origen existe una vulneración de derechos que no ha sido reparada o que (2) existe *prima facie* una

¹³ El 4 de marzo de 2021, la Corte Constitucional recibió para su eventual selección y revisión la sentencia de la acción de protección No. 12244-2020-00012. En esta acción presentada en contra de la Empresa Pública Municipal Terminal Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de Babahoyo Transvial EP- GAD-Babahoyo se alegó que dos multas de tránsito detectadas por foto radar fueron supuestamente notificadas a un correo electrónico, pero que la usuaria es una persona de la tercera edad que no conoce el uso de medios electrónicos, por lo que en su momento no se enteró de la multa. Además, se sostuvo que en el correo electrónico solo existe un vínculo a una página que no tiene toda la información de la multa. La acción de protección fue negada en primera instancia, y no se presentó recurso de apelación.

¹⁴ Conformada por las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez, y Daniela Salazar Marín, y el entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

¹⁵ El 26 de abril de 2021, la Corte Constitucional recibió para su eventual selección y revisión la sentencia de la acción de protección No. 18334-2021-01168. En esta acción presentada en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato y la Agencia Nacional de Tránsito de Ambato se alegó que la supuesta notificación telefónica por mensaje de voz no fue realizada en legal y debida forma y que existían otros datos para la notificación como correo electrónico y dirección domiciliaria. La acción de protección fue aceptada en primera instancia, y no se interpuso recurso de apelación.

desnaturalización de las garantías jurisdiccionales que afecte los derechos de las partes y deba ser corregida¹⁶. En los demás supuestos, en principio, las sentencias de revisión tienen efectos únicamente para casos análogos futuros¹⁷.

11. Los casos seleccionados y acumulados descritos previamente muestran una situación estructural en torno a la activación de la garantía jurisdiccional de acción de protección para alegar vicios en la citación de multas de tránsito detectadas a través de medios electrónicos. A primera vista, en los casos bajo análisis no existen elementos para afirmar que existen violaciones de derechos o daños que deban ser reparados con ocasión a la activación de acciones de protección. Tampoco se observa *prima facie* una desnaturalización de las garantías jurisdiccionales que afecte los derechos de las partes y que deba ser corregida¹⁸. Así, esta Corte considera que es suficiente emitir una sentencia con efectos únicamente para casos análogos futuros con el fin de aclarar la procedencia de las garantías jurisdiccionales para la impugnación de asuntos relacionados con multas de tránsito.

4. Hechos de los casos¹⁹

12. La causa **No. 461-19-JP** inició con la acción de protección presentada por varias personas entre naturales y jurídicas, en la cual, algunas alegaron que no fueron citadas con las multas de tránsito detectadas por foto radar, mientras que otras alegaron que sí fueron citadas con las multas de tránsito detectadas por foto radar pero de forma extemporánea, vulnerándose, en lo principal, los derechos a la defensa y a recurrir al no poder impugnar dichas multas. En primera y segunda instancia, se consideró probado el hecho de que los accionantes sí fueron citados y no se les impidió el derecho a impugnar las multas de tránsito por la vía ordinaria, dado que tuvieron tres días para impugnar la multa a partir de su notificación, conforme el artículo 644 del Código Orgánico Integral Penal²⁰ (en adelante, “COIP”). Por lo que en ambas sentencias se consideró que no se vulneraron los derechos alegados.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 159-11-JH/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 9 y No. 1178-19-JP/21 de 17 de noviembre de 2021, párr. 7. En estas sentencias, la Corte señaló que, cuando se verifica uno de estos supuestos, los términos previstos en los numerales 6 y 8 del artículo 25 de la LOGJCC son inaplicables.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 2185-19-JP y acumulados/21 de 01 de diciembre de 2021, párr. 19; y No. 3-19-JP/20 y acumulado de 05 de agosto de 2020, párr. 25.

¹⁸ En la sentencia No. 1178-19-JP/21 de 17 de noviembre de 2021, párr. 7, la Corte Constitucional encontró que existió una desnaturalización a tal punto que afectaba los derechos de las partes y correspondía ser corregida en el caso concreto.

¹⁹ Los casos seleccionados están signados bajo los números: 461-19-JP, 1014-19-JP, 276-20-JP, 2039-20-JP, 475-21-JP y 936-21-JP. En esta sección se expone lo planteado y resuelto en las acciones de protección, considerando que —en la especie— ello es suficiente para la emisión de esta sentencia con efectos de carácter general, y su desarrollo sobre la procedencia de las garantías jurisdiccionales para la impugnación de asuntos relacionados con la falta de citación de multas de tránsito.

²⁰ Art. 644.- “[...] La persona citada podrá impugnar la boleta de tránsito, dentro del término de tres días contados a partir de la citación, para lo cual el impugnante presentará la copia de la boleta de citación ante la o el juzgador de contravenciones de tránsito, quien juzgará sumariamente en una sola audiencia convocada para el efecto en donde se le dará a la o al infractor el legítimo derecho a la defensa. Las boletas de citación que no sean impugnadas dentro del término de tres días se entenderán aceptadas voluntariamente y el valor de las multas será cancelada [...]”.

- 13.** La causa **No. 1014-19-JP** inició con la acción de protección presentada por Juan Carlos Santos Mendoza en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Manta, la Agencia Nacional de Tránsito de Manta y la Comisión de Tránsito del Ecuador. En este caso se alegó la vulneración de varios derechos —entre ellos el de defensa— con fundamento en que, al momento de renovar su licencia de conducir e ingresar al sistema, habría tomado conocimiento de que tenía 5 multas de tránsito, de las cuales solo una habría sido citada por la Comisión de Tránsito del Ecuador y habría sido impugnada.
- 14.** En primera instancia, el juez de la Unidad Judicial de Manta consideró que “*el accionante ha justificado que no fue notificado de acuerdo a los medios que dispone la Agencia Municipal de Tránsito, por lo tanto no procedió a impugnar en los tres días que determina la Ley [...]*”. Pese a ello, la judicatura sostuvo que con base en la sentencia No. 71-14-CN/19, el término de tres días para que el propietario del vehículo presente su impugnación, será contado a partir del momento de la citación; y que, al impugnar, los órganos judiciales únicamente podrán declararla extemporánea luego de verificar la fecha de citación, aspecto que deberá ser demostrado por la autoridad de tránsito. Así, sostuvo que las argumentaciones esgrimidas por el accionante “*van plenamente relacionada[s] con lo resuelto por la Corte Constitucional que ya ha sido materia de análisis, toda vez que si ha señalado que recién conoce de estas presuntas infracciones de foto radar bien las puede impugnar por la vía judicial*”. Con fundamento en lo anterior, determinó que no existe una afectación de derechos. Dentro de la acción, no se presentó recurso de apelación.
- 15.** La causa **No. 276-20-JP** inició con la acción de protección presentada por Álvaro José Freire Velecela en contra de la Comisión de Tránsito del Ecuador. El accionante en esta causa alegó la vulneración de derechos como la defensa, debido a que, al momento de solicitar la certificación de no tener valores pendientes de pago, se habría enterado de que tiene nueve multas de tránsito detectadas por foto radar que no habrían sido citadas en su domicilio para realizar la impugnación; esto considerando que la institución accionada no tenía un correo electrónico registrado para la citación. Según el accionante, esto habría impedido que pueda impugnar dichas multas de tránsito. En primera instancia, la judicatura determinó que:
- la parte demandada ha manifestado que la dueña del vehículo no ha sido notificada ni el demandante; por tanto esta expedita la vía legal para que la cónyuge del accionante como propietaria del vehículo que consta registrada se de [sic] por legalmente notificada e impugne ante la autoridad competente las multas que se le están imponiendo por unas supuestas infracciones por exceso de velocidad, las mismas que no están en firme; mientras no sea notificada el término que establece la ley para impugnar las mismas no ha decurrido, y por tanto aún no ha ejercido su derecho a la legítima defensa [...].*
- 16.** De esta manera, negó la acción al considerar que no hubo vulneración de los derechos alegados. En segunda instancia, tomando en cuenta a su vez la sentencia No. 71-14-CN/19, la Sala de apelación ratificó la decisión.

- 17.** La causa **No. 2039-20-JP** inició con la acción de protección presentada por Verónica Natalia Villacreses García en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato (GADMA). Según la accionante, el 25 de marzo de 2020 habría recibido una llamada telefónica en la cual le informaron que había sido multada con una infracción de tránsito y que debía ingresar al correo electrónico y verificar la información remitida. En el correo electrónico recibido se señalaba que había excedido el límite de velocidad, y que debía acceder a un vínculo para visualizar la citación e infracción respectiva. Según la accionante, al ingresar al vínculo y digitar la placa del vehículo constaba un documento que señalaba que el mismo es informativo y sin validez legal; además, se describía que para obtener una copia de la boleta se debía acudir a una sucursal de la empresa Safety Enforcement Seguridad Vial S.A. Así, la accionante sostuvo que la llamada y el correo fueron de carácter informativo porque jamás se notificó la boleta de citación como el documento necesario para ejercer el derecho a la defensa en la vía ordinaria. Según se verifica en el Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano, la accionante accedió a la vía ordinaria de manera previa a la presentación de la acción de protección, pero el proceso ordinario fue archivado por no adjuntar la boleta²¹.
- 18.** En primera instancia, la autoridad jurisdiccional de la acción de protección consideró que no se vulneraron los derechos alegados, ya que con el correo electrónico se pudo acceder a un vínculo donde constaba toda la información relacionada con la multa, por lo que la accionante fue citada y de hecho pudo impugnar la multa en la vía ordinaria. En segunda instancia, la Sala de apelación determinó que, de lo probado, la accionante no fue citada con la boleta que debe tener el detalle de la contravención y la advertencia de las sanciones correspondientes, conforme lo establece el art. 179 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (en adelante, “LOTTTSV”)²². Así, determinó que se vulneraron los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica, y ordenó que se notifique a la accionante en legal y debida forma, “*permitiéndole una real posibilidad de que pueda ejercer sus derechos respecto de esa infracción*”.
- 19.** La causa **No. 475-21-JP** inició con la acción de protección presentada por Amable Beatriz Peña Castillo en contra de la Empresa Pública Municipal Terminal Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de Babahoyo, Transvial EP, alegando la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y debido proceso dado que tuvo dos multas de tránsito detectadas con foto radar y que, supuestamente, fueron notificadas al correo electrónico. Sin embargo, la accionante sostuvo que, al ser una persona adulta mayor, desconoce el manejo de medios electrónicos por lo que en su momento no tuvo conocimiento de la multa. Además, señaló que en el correo electrónico solo se indica un vínculo que dirige a una página web sin que se muestren todos los datos referentes a la multa. En primera instancia, la autoridad jurisdiccional determinó

²¹ Proceso de tránsito signado con el No. 18461-2020-02371.

²² Art. 179.- “*En las contravenciones, los servidores encargados del control de tránsito entregarán personalmente al responsable de la comisión de la contravención, copia de la boleta correspondiente, en la cual se señalará la contravención, el nombre y número de cédula del conductor del vehículo, o de no poder establecerse la identidad del conductor, el número de placas del vehículo [...]*”.

que, si bien se sostiene que al ser adulta mayor la accionante no puede utilizar el correo electrónico y, por ello, no pudo conocer ni impugnar la multa, sí se realizó la notificación conforme lo prevé el ordenamiento jurídico. Así, se determinó que los derechos alegados no fueron vulnerados. Dentro de la acción, no se presentó recurso de apelación.

- 20.** La causa **No. 936-21-JP** inició con la acción de protección presentada por Tito Mauricio Andrade Tello en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Ambato y la Agencia Nacional de Tránsito en Ambato, alegando la vulneración de varios derechos, entre ellos el de defensa, ya que al realizar el proceso de matriculación se habría enterado de una multa detectada por foto radar. Sostuvo que, según la parte accionada, fue notificada al número telefónico por llamada de voz, pero que no consta si se contestó o no, ni con quién se tuvo contacto. A su vez, señaló que en la institución accionada sí tenía registrado su correo electrónico, teléfono y domicilio, pero que no se habría citado de conformidad con la ley. En primera instancia, la autoridad jurisdiccional consideró que el accionante no fue citado de conformidad con el ordenamiento jurídico, declaró la vulneración de derechos y dispuso que se notifique al accionante para que pueda ejercer su derecho a la defensa, impugnando o pagando la multa. Dentro de la acción, no se presentó recurso de apelación.

5. Análisis constitucional

- 21.** Previo al análisis constitucional, esta Corte Constitucional considera necesario referirse a la sentencia No. 71-14-CN/19, dictada el 4 de junio de 2019 por este Organismo, en la cual —dentro de la vía ordinaria de impugnación de contravención de tránsito— se resolvió la consulta sobre la constitucionalidad de la norma contenida en el artículo 238 del Reglamento General para la aplicación de la LOTTTSV. En la referida sentencia, la Corte señaló que, a partir de una lectura integral del referido artículo, la norma reconoce de manera expresa *“la necesidad de notificar con las citaciones a los propietarios de los vehículos antes de imponer la sanción pecuniaria, lo cual permite que se ejerza el derecho a la defensa a través del conocimiento de la infracción y la posibilidad de impugnarlo”*, en garantía, a su vez, del derecho de contradicción²³.
- 22.** Además, la Corte determinó que la citación debe realizarse *“por el medio más eficaz y adecuado, recayendo siempre esta obligación en la autoridad de tránsito competente, por lo que, para cumplir con este deber y así garantizar el derecho de contradicción se tendrán que implementar los mecanismos que permitan mantener una base de datos adecuada a efectos de la notificación oportuna de las citaciones”*²⁴. Siendo así, la Corte estableció que no puede considerarse que se cumple la citación con la sola difusión en un portal web, sino que ésta debe realizarse a través de canales adecuados y eficaces en función de la información que tiene la institución como el domicilio y correo electrónico

²³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 71-14-CN/19, dictada el 4 de junio de 2019, párr. 38-39.

²⁴ Id., párr. 51.

de los destinatarios²⁵. Aclaró que la citación “*tendrá que contener la información idónea para conocer todos los detalles de la supuesta contravención*”²⁶.

- 23.** En esa línea, el Organismo determinó que, para garantizar el derecho a la defensa, el término para impugnar una multa de tránsito detectada por medio tecnológico “*deberá ser contabilizado desde la notificación, es decir, a partir del momento en el cual la autoridad de tránsito cumplió con su deber de dar a conocer al involucrado el cargo que pesa en su contra*”²⁷. Aclaró que el deber de probar el cumplimiento del acto de citación corresponde a la autoridad administrativa competente de tránsito. De esta manera, ante la impugnación de una multa de tránsito detectada por medios tecnológicos, la o el juzgador no podrá declarar la impugnación como extemporánea, “*sin antes verificar la fecha en que se produjo la notificación por el medio más adecuado [...], pues de ello dependerá si la impugnación se encuentra o no dentro del término [...]*”²⁸.
- 24.** Bajo lo señalado, la Corte Constitucional estableció que el artículo 238 del Reglamento General para la aplicación de la LOTTTSV será constitucional siempre y cuando sea interpretado en su integralidad, de la siguiente manera:

i. Si se detectare una contravención de tránsito mediante una herramienta tecnológica y si no fuera posible determinar la identidad del conductor, la autoridad de tránsito competente estará en la obligación de notificar con la citación al propietario del vehículo, a través de los medios más efectivos y adecuados, con la finalidad que ejerza su derecho a la defensa; ii. En ningún caso se impondrá la sanción pecuniaria al propietario del vehículo, sin que previamente haya sido notificado con la citación y haya tenido la posibilidad de presentar su impugnación en ejercicio de su derecho a la defensa; y iii. El término de tres días para que el propietario del vehículo presente la impugnación, será contado a partir del momento en que se realizó efectivamente la notificación, la cual no se verifica por la sola difusión de la citación en una página web. Los órganos judiciales que conozcan las impugnaciones, únicamente podrán declararlas extemporáneas luego de verificar la fecha de notificación, aspecto que deberá ser demostrado por la autoridad de tránsito, en calidad de organismo obligado de notificar oportuna y efectivamente todas las citaciones.

- 25.** A raíz de todo lo expuesto, bajo la interpretación que realiza la Corte Constitucional del artículo 138 Reglamento General para la aplicación de la LOTTTSV se extraen las siguientes reglas:

Regla 1. Si (i) se detecta una contravención de tránsito mediante una herramienta tecnológica y (ii) no es posible determinar la identidad del conductor [supuesto de hecho], entonces la autoridad de tránsito debe citar a la o el propietario del vehículo, —con toda la información idónea para conocer todos los detalles de la supuesta contravención— a través de los medios

²⁵ Id., párr. 52-53.

²⁶ Id., párr. 43.

²⁷ Id., párr. 54.

²⁸ Id., párr. 55.

más adecuados y efectivos para ejercer el derecho a la defensa, la cual no se verifica por la sola difusión de la citación en una página web [consecuencia jurídica].

Si esta regla no se cumple, no es posible imponer ninguna sanción pecuniaria al propietario del vehículo.

Regla 2. El término de tres días que establece la ley para presentar una impugnación de tránsito debe contarse desde la fecha en que efectivamente se realizó la citación en cumplimiento de la regla 1.

Regla 3. Para que una impugnación de tránsito sea declarada extemporánea, la autoridad judicial debe:

3.1. Verificar que la citación se haya realizado conforme la regla 1 (por medios adecuados y efectivos para ejercer el derecho a la defensa).

3.2. Considerar que la carga de la prueba de la citación corresponde a la autoridad de tránsito. Entonces, si la autoridad de tránsito no prueba que se citó por los medios adecuados y efectivos, se entiende que no hubo citación.

26. Ahora bien, esta Corte verifica que, a pesar de que la sentencia No. 71-14-CN/19 desarrolló criterios respecto de las garantías de las que debe estar revestida la citación de infracciones de tránsito detectadas por medios tecnológicos, así como respecto de las obligaciones de los órganos judiciales de tránsito que deban resolver impugnaciones con fundamento en la falta de citación, se presentan acciones de protección relacionadas con el tema. Así, las causas seleccionadas Nos. **1014-19-JP, 276-20-JP, 2039-20-JP, 475-21-JP y 936-21-JP** corresponden a acciones de protección resueltas luego de la emisión de la sentencia No. 71-14-CN/19. De ahí que, a la luz de la actual jurisprudencia, este Organismo considera necesario determinar si procede activar la acción de protección en relación con la impugnación de infracciones de tránsito detectadas por medios tecnológicos que no hayan sido citadas de manera adecuada. En esa línea, esta Corte plantea como problema jurídico el siguiente: **¿La acción de protección es la vía adecuada para impugnar infracciones de tránsito detectadas por medios tecnológicos, con fundamento en la falta de citación de tales infracciones?**

27. Para resolver el problema jurídico descrito, esta Corte estima que corresponde i) considerar el objeto de la acción de protección y verificar qué tipo de análisis deben realizar los jueces constitucionales al resolver estas acciones; ii) examinar cómo se utilizó la acción de protección en el marco de los casos seleccionados; y, con base en ello, iii) determinar si la acción de protección es la vía adecuada para impugnar infracciones de tránsito detectadas por medios tecnológicos, con fundamento en la falta de citación de tales multas.

5.1. El objeto de la acción de protección y el análisis que deben realizar los jueces constitucionales al resolver estas acciones

- 28.** Los artículos 88 de la Constitución y 39 de la LOGJCC establecen que el objeto de la acción de protección es el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales que no estén protegidos por otras garantías jurisdiccionales. La acción de protección no es un mecanismo residual y, en general, no se puede exigir el agotamiento de otras vías o recursos para poder ejercerla²⁹. El artículo 40 de la LOGJCC determina la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado como un requisito de presentación de la acción de protección, y el artículo 42 de la referida norma establece, como una causal de improcedencia de la acción de protección, que el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz. En esa línea, la Corte Constitucional ha establecido que:

[...] la acción de protección procede en la medida en que se verifique una real afectación de derechos constitucionales y no exista otro mecanismo judicial que sea adecuado y efectivo para proteger el derecho violado. Es decir, si bien esta garantía se activa de forma directa frente a la vulneración de derechos constitucionales, no se puede pretender a través de esta acción superponer o reemplazar a la jurisdicción ordinaria. Es indispensable reconocer que no todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que respecto de conflictos de mera legalidad existen vías y mecanismos judiciales idóneos y eficaces que se activan ante la justicia ordinaria³⁰.

- 29.** Esto no implica que, a través de un análisis superficial, se declare improcedente una acción de protección por existir otra vía, sin antes haber realizado un análisis de las vulneraciones de derechos alegadas³¹. Este Organismo ha determinado en reiteradas ocasiones³² que solo si luego del análisis se determina que no existen vulneraciones a derechos constitucionales, sino más bien conflictos de índole infra constitucional, le corresponde a la jueza o juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias que efectivamente son adecuadas y eficaces para la solución del conflicto.
- 30.** Sin perjuicio de que no existen materias *a priori* excluidas de la acción de protección, la Corte Constitucional ha establecido que la obligación descrita en el párrafo anterior no necesariamente resulta aplicable en casos “*en los cuales es tal la especificidad de la pretensión de la acción, que resulta evidente concluir que existe otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria, y que se está desnaturalizando la vía constitucional*”³³. Así, los casos de evidente desnaturalización de las garantías constitucionales no pueden demandar de la justicia constitucional un análisis acerca de la real existencia de la

²⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1754-13-EP/19 de 19 de noviembre de 2019, párr. 31.

³⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No 1178-19-JP/21 de 17 de noviembre de 2021, párr. 46.

³¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1679-12-EP/19 de 15 de enero de 2020, párr. 59.

³² Por ejemplo, sentencias No. 1-16-PJO-CC de 22 de marzo de 2016 (caso No. 530-10-JP), pág. 24; No. 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 28; No. 283-14-EP/19 de 4 de diciembre de 2019, párr. 46; y, No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 102-103.

³³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1178-19-JP/21 de 17 de noviembre de 2021, párr. 91.

vulneración de derechos constitucionales en contraste con otras causas cuya suficiencia en la motivación depende justamente de este análisis. Esto sucede, por ejemplo, en acciones de protección cuya única pretensión sea la declaratoria de un derecho, como la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio; o, como cuando se presenta una acción de protección con el único fin de extinguir una obligación proveniente de una relación contractual³⁴, sin que existan otros argumentos sobre presuntas vulneraciones de derechos constitucionales³⁵.

- 31.** En relación con los casos seleccionados, conforme se ha mencionado, previo a la emisión de la sentencia No. 71-14-CN/19, se resolvió la acción de protección **No. 461-19-JP**³⁶ en la cual los accionantes alegaron la vulneración, principalmente, del derecho a la defensa ya que: i) algunos accionantes habrían sido citados de manera extemporánea y ii) algunos accionantes no habrían sido citados, lo cual habría impedido que puedan impugnar las multas de tránsito ante la justicia ordinaria. En virtud de lo expuesto en los párrafos 21 a 25 *supra*, en la sentencia No. 71-14-CN/19, a la luz del 238 del Reglamento General para la aplicación de la LOTTTSV, se desarrollaron criterios para que —en el marco de un proceso de impugnación— se verifique que se haya realizado la citación de una infracción de tránsito por los medios adecuados y efectivos en garantía del derecho a la defensa. En esa línea, respecto de cargos relacionados con la falta de citación de multas de tránsito detectadas por medios tecnológicos, existe la vía de impugnación que —actualmente— se encuentra prevista en el artículo 644 del COIP³⁷.
- 32.** Por lo que, a continuación, se analizará cómo fue concebida la acción de protección en los casos seleccionados provenientes de las decisiones dictadas de manera posterior a las reglas de la sentencia No. 71-14-CN/19³⁸, y cuál fue el tipo de análisis que realizaron las y los jueces que resolvieron las acciones de protección.

5.2. Verificación del uso de la acción de protección en el marco de las causas seleccionadas

- 33.** En la acción de protección correspondiente a la causa No. **1014-19-JP**, el accionante alegó: i) que no fue citado con cuatro multas de tránsito y se enteró de las mismas al momento de renovar su licencia de conducir e ingresar al sistema; y, ii) que una quinta

³⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1101-20-JP/22 de 20 de julio de 2022, párr. 76, 77, 88.

³⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1178-19-JP/21 de 17 de noviembre de 2021, párr. 92 y 96.

³⁶ Tal como se expone en el párrafo 12 *supra*, dentro de la causa 461-19-JP, la acción de protección fue negada en primera y segunda instancia, dado que se consideró que no se vulneraron derechos pues los accionantes sí fueron citados y no se les impidió el derecho a impugnar las multas de tránsito por la vía ordinaria considerando que tuvieron tres días para impugnar la multa a partir de su notificación, conforme el artículo 644 del Código Orgánico Integral Penal.

³⁷ Art. 644.- “[...] *La persona citada podrá impugnar la boleta de tránsito, dentro del término de tres días contados a partir de la citación, para lo cual el impugnante presentará la copia de la boleta de citación ante la o el juzgador de contravenciones de tránsito, quien juzgará sumariamente en una sola audiencia convocada para el efecto en donde se le dará a la o al infractor el legítimo derecho a la defensa. Las boletas de citación que no sean impugnadas dentro del término de tres días se entenderán aceptadas voluntariamente y el valor de las multas será cancelada [...]*”.

³⁸ Casos No. 1014-19-JP, 276-20-JP, 2039-20-JP, 475-21-JP y 936-21-JP.

multa de tránsito sí fue notificada. Sobre esta última afirmó que presentó su impugnación, pero que aún así no pudo obtener su licencia. En esta causa, la argumentación no se redujo a la falta de citación de la multa, sino a cómo —en relación con una multa que sí fue citada y respecto de la cual se impugnó— se obstaculizó el trámite para renovar la licencia de conducir. De esta manera, para la resolución de la controversia planteada no bastaba concluir que había otra vía en función de que, en la sentencia No. 71-14-CN/19, ya se emitieron reglas sobre las obligaciones de los órganos judiciales de tránsito para resolver impugnaciones con fundamento en la falta de citación. Esto por cuanto existían otros argumentos sobre la vulneración de derechos que debía ser analizada y contestada.

- 34.** La autoridad jurisdiccional en la resolución de la acción de protección consideró que, de lo analizado, se probó que no se realizó la citación de cuatro infracciones de tránsito y que, con base en la sentencia No. 71-14-CN/19, el accionante sí podía impugnar sus multas de tránsito en la vía judicial, por lo que no se vulneraba el derecho a la defensa. Además, en un escrito presentado ante la Corte Constitucional, la autoridad jurisdiccional señaló que para renovar su licencia el accionante podía presentar la documentación referente a la impugnación de las multas de tránsito para efectos de poder continuar con el trámite, conforme el numeral 7 del artículo 237 del Reglamento General para la aplicación de la LOTTTSV³⁹. Esta Corte identifica que la autoridad jurisdiccional realizó un análisis de la alegada vulneración del derecho a la defensa y, a la luz de las reglas de la sentencia No. 71-14-CN/19, identificó que no hubo una vulneración pues la falta de citación no impedía que pueda activar la justicia ordinaria para impugnar la multa. A su vez, el juez hizo alusión al argumento adicional relacionado con la obstaculización para renovar el trámite en cuanto a la multa que sí fue citada.
- 35.** Bajo lo expuesto, este Organismo considera que frente a lo planteado en el caso No. 1014-19-JP no era posible concluir de manera automática que existía otra vía adecuada y eficaz, pues se plantearon argumentos adicionales que debían ser contestados. Así, si bien respecto del cargo de falta de citación se podía concluir la existencia de la vía ordinaria con base en las reglas de la sentencia No. 71-14-CN/19, correspondía que la autoridad jurisdiccional realice el análisis respecto del otro cargo que no tenía relación con la falta de citación de multas de tránsito.
- 36.** En relación con la causa No. **276-20-JP**, la parte accionante alegó en la acción de protección la vulneración del derecho a la defensa señalando que se le impuso nueve multas de tránsito detectadas por foto radar que no fueron notificadas en su domicilio para realizar la impugnación, ya que la institución accionada no tenía un correo electrónico registrado por el accionante o su cónyuge, la propietaria del vehículo, para

³⁹ Art. 237.7.- “[...] Si la contravención fuere impugnada, el presunto contraventor deberá, en el término perentorio de dos días luego de haber presentado la impugnación, notificar por escrito a la Unidad Administrativa, o a los GADs, según corresponda, con una copia certificada de la impugnación realizada. Mientras se resuelve la impugnación, y siempre que ésta haya sido notificada por el presunto contraventor a la Unidad Administrativa o al GADs correspondiente, no se registrará la rebaja de puntos, y el presunto infractor no estará impedido de realizar ningún tipo de trámite, incluso la renovación de su licencia o permisos y la matriculación de vehículos [...]”.

la citación. En primera instancia se reconoció que la accionante no fue citada y, a su vez, en segunda instancia, en consideración de la sentencia No. 71-14-CN/19, se determinó que las multas de tránsito no estaban en firme y aún se podían impugnar, por lo que no se vulneró el derecho a la defensa.

37. En dicha causa no existió otra argumentación que no esté relacionada con la falta de citación. Siendo así, este Organismo considera que en el caso expuesto sí era claro concluir que existía otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria. Así, bajo lo establecido en las reglas de la sentencia No. 71-14-CN/19 persistía el mecanismo para impugnar la multa, y la judicatura de tránsito no podía declarar extemporánea la impugnación de la multa sin que previamente verifique si se citó.
38. En cuanto a las causas Nos. **2039-20-JP** y **936-21-JP**, se observa que, en las acciones de protección, los accionantes argumentaron que supuestamente fueron citados a través de una llamada de voz y, en el caso No. 2039-20-JP también en un correo electrónico con un enlace que dirigía a un vínculo web, pero que en este no constaba toda la información. En ambos casos se sostuvo que no se citó con la boleta que tenga todo el detalle de la infracción. En las sentencias definitivas de dichas causas se determinó que, en efecto, no se citó con la boleta que contenga toda la infracción conforme lo exige la ley, por lo que declararon la vulneración del derecho a la defensa y ordenaron que se cite a los accionantes. Además, dentro del caso No. 2039-20-JP se refleja que, previo a la acción de protección, sí se accedió a la vía ordinaria, pero su causa fue archivada por no adjuntar la boleta.
39. Esta Corte observa que el argumento no se reducía a la sola falta de citación, sino a que supuestamente las instituciones correspondientes hicieron una gestión a modo de citación, pero que ninguna citación fue adecuada ni eficaz, ya que no se citó con la boleta que contenga toda la información conforme lo establece el artículo 179 de la LOTTTSV⁴⁰. Incluso, en el caso No. 936-21-JP se alegó que no había prueba de que alguien contestó la llamada de voz, por lo que no se había citado. Según la regla precedente 1 (párr. 25 *supra*) de la sentencia No. 71-14-CN/19, para considerar que se ha citado la multa de tránsito, se debe informar de la boleta la cual tiene que “*contener la información idónea para conocer todos los detalles de la supuesta contravención*”. A su vez, en dicha sentencia, la Corte aclaró que son los jueces de tránsito que, ante una impugnación, deben verificar que en efecto se haya citado por el medio más adecuado y eficaz. Por ello, con base en las reglas de la sentencia No. 71-14-CN/19, las controversias de los dos casos expuestos podían haber sido solventadas por el juez de tránsito.
40. Ahora, pese a esto, llama la atención que dentro del caso No. 2039-20-JP —previo a la presentación de la acción de protección— el juez de tránsito archivó la impugnación al

⁴⁰ **Art. 179.-** Notificación de contravenciones.- “*En las contravenciones, los servidores encargados del control de tránsito entregarán personalmente al responsable de la comisión de la contravención, copia de la boleta correspondiente, en la cual se señalará la contravención, el nombre y número de cédula del conductor del vehículo, o de no poder establecerse la identidad del conductor, el número de placas del vehículo [...]*”.

no haberse adjuntado la boleta que detalle la fecha de notificación, conforme lo establece el artículo 644 del COIP. Esto, sin considerar que uno de los argumentos de la impugnación fue la falta de citación y que, como consecuencia de aquello, la parte accionante no tenía boleta que adjuntar.

41. Bajo lo expuesto, este Organismo identifica que la práctica de presentar acciones de protección para cargos relacionados con la falta de citación puede deberse también a la actuación de los jueces de tránsito. Al respecto, corresponde aclarar que la acción de protección no tiene por qué ser una vía de impugnación cuando la autoridad jurisdiccional en la vía ordinaria no actúe bajo lo establecido en las reglas de la sentencia No. 71-14-CN/19. Si bien el artículo 644 del COIP establece que la impugnación puede realizarse dentro del término de los tres días contados a partir de la citación *“para lo cual el impugnante presentará la copia de la boleta de citación ante la o el juzgador de contravenciones de tránsito”*, la judicatura de tránsito no puede desconocer la sentencia No. 71-14-CN/19 al momento de conocer casos relacionados con la impugnación de multas de tránsito por falta de citación.
42. Conforme se ha descrito, en la referida sentencia, la Corte estableció que, ante impugnaciones, los órganos judiciales solo pueden declarar las acciones como extemporáneas luego de verificar la fecha de citación, y que son estos quienes deben verificar *“la fecha en que se produjo la notificación por el medio más adecuado [...]”*, tomando en cuenta que *“en todos los casos, será la autoridad competente en materia de tránsito la que deba probar cuándo cumplió con el acto de notificación a través del medio más adecuado y eficaz”*. Esto implica que, ante argumentos de falta de citación, la o el juez de tránsito debe verificar si en efecto se realizó la citación y no negarla de manera automática por extemporánea o por no adjuntar la boleta. Lo contrario implica negar el acceso a la justicia bajo un desconocimiento de la jurisprudencia de esta Corte y bajo la consideración aislada de la norma.
43. Finalmente, en el caso **No. 475-21-JP** se alegó la vulneración de derechos dado que, si bien dos multas de tránsito detectadas por foto radar fueron notificadas al correo electrónico designado, la accionante no pudo tener conocimiento de ellas al ser una persona de la tercera edad que desconoce el manejo de medios electrónicos. Además, se señala que en el correo electrónico solo se indica un vínculo que dirige a una página web sin que se muestren todos los datos referentes a la multa. La judicatura que resolvió la acción determinó que no hubo vulneración de derechos porque, finalmente, la accionante sí fue citada al correo electrónico designado, conforme lo prevé el ordenamiento jurídico. Al respecto, se observa que hubo dos cargos i) la citación no fue efectiva porque la accionante desconocía el uso de medios tecnológicos, y ii) la supuesta citación no contó con toda la información relacionada con la multa.
44. Sobre el segundo cargo, al igual que en los casos **No. 2039-20-JP** y **936-21-JP**, esta Corte recuerda que —a la luz de las reglas de la sentencia No. 71-14-CN/19— los jueces de tránsito, al analizar si se realizó la citación deben verificar si, en efecto, se ha citado la multa de tránsito con *“la información idónea para conocer todos los detalles de la*

supuesta contravención”. Bajo lo analizado previamente, dicho cargo puede ser solventado por la vía ordinaria.

45. En cuanto al primer cargo, en la regla de precedente 1 (párr. 25 *supra*) de la sentencia No. 71-14-CN/19 no solo se hizo alusión a que los jueces deben identificar si se ha realizado la citación conforme el ordenamiento jurídico, sino que deben verificar si “*se produjo la notificación por el medio más adecuado [...]*”. Es decir que, considerando las particularidades de cada caso, como el hecho de que la parte accionante pertenece a un grupo de atención prioritaria, se debe constatar si en cada caso concreto se realizó una citación adecuada y eficaz. En función de lo citado, los cargos planteados en el caso No. 475-21-JP también podían ser solventados por la justicia ordinaria.

*

* *

46. De los casos seleccionados y estudiados, se verifica que si bien a raíz de las reglas de la sentencia No. 71-14-CN/19 ya se estableció que—en el marco de impugnaciones de tránsito en las que se alegue la falta de citación de multas de tránsito detectadas por medios tecnológicos— los jueces deben verificar si en efecto se realizó la citación, no existe uniformidad en la actuación de las judicaturas de tránsito ni en la justicia constitucional al momento de resolver causas en las que se alega que las multas de tránsito detectadas por medios tecnológicos no fueron citadas.
47. Tomando en cuenta que uno de los roles de la Corte Constitucional “*es el emitir y desarrollar jurisprudencia tendiente a fortalecer el correcto funcionamiento de las garantías jurisdiccionales, evitando su desnaturalización y limitando su posible abuso*”⁴¹, resulta necesario que la Corte evalúe si es procedente la activación de una garantía jurisdiccional como la acción de protección con el fin de cuestionar la falta de citación de multas de tránsito detectadas por medios tecnológicos.
48. Con base en lo expuesto, a continuación, se determinarán los parámetros respecto del uso de la acción de protección como mecanismo para impugnar infracciones de tránsito detectadas por medios tecnológicos con fundamento en la falta de citación de tales infracciones.

5.3. La acción de protección como medio para impugnar infracciones de tránsito detectadas por medios tecnológicos con fundamento en la falta de citación de tales infracciones

49. Como se ha mostrado hasta el momento, la sentencia No. 71-14-CN/19 determinó que— en el marco de impugnaciones de tránsito en las que se alegue la falta de citación de multas de tránsito detectadas por medios tecnológicos— los jueces deben verificar si en efecto se realizó la citación. El actual artículo 644 del COIP establece que:

⁴¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1329-12-EP/22 de 7 de septiembre de 2022, párr. 28.

[...] La persona citada podrá impugnar la boleta de tránsito, dentro del término de tres días contados a partir de la citación, para lo cual el impugnante presentará la copia de la boleta de citación ante la o el juzgador de contravenciones de tránsito, quien juzgará sumariamente en una sola audiencia convocada para el efecto en donde se le dará a la o al infractor el legítimo derecho a la defensa.

Las boletas de citación que no sean impugnadas dentro del término de tres días se entenderán aceptadas voluntariamente y el valor de las multas será cancelada [...].

- 50.** La referida norma determina una vía ordinaria específica que ha sido concebida y diseñada para analizar pretensiones derivadas por multas de tránsito. Por mandato constitucional, las juezas y los jueces ordinarios que conozcan estas causas están obligados también a asegurar que dicha vía sea idónea y efectiva para tutelar. El artículo 172 de la Constitución es claro al señalar que las juezas y jueces “*administrarán justicia con sujeción a la Constitución*”. En el mismo sentido, el artículo 11 de la Constitución, entre los principios que deben guiar la aplicación de los derechos, señala que los derechos y garantías establecidos en la Constitución son de directa e inmediata aplicación ante cualquier servidora o servidor judicial, así como que no podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento ni para negar su reconocimiento. Como ya ha recordado esta Corte, las juezas y los jueces ordinarios deben enmarcar sus actuaciones considerando que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia:

La consecuencia principal de esta determinación se refiere a que el Estado encuentra su fundamento en el respeto y tutela de los derechos constitucionales, considerados normas directamente aplicables por y ante cualquier servidora o servidor público, lo que implica el sometimiento de toda autoridad, función, ley, o acto a la Constitución de la República así como la obligación de los jueces de administrar justicia con sujeción a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley. Por lo tanto, los jueces y juezas encargados de la administración de justicia ordinaria también cumplen un rol fundamental como mecanismo de garantía jurisdiccional de los derechos de todas las personas⁴².

- 51.** De esta manera, el hecho de que existan garantías jurisdiccionales que constituyan mecanismos específicos para la protección de derechos constitucionales como es la acción de protección, no implica que en las demás vías ordinarias las autoridades jurisdiccionales no estén obligadas a garantizar los derechos constitucionales enmarcados en el objeto de la controversia. En el Estado constitucional son las y los jueces quienes viabilizan la protección de la justicia a través de sus actuaciones a nivel nacional. Es decir, las y los jueces ordinarios son la primera garantía para que esta protección ocurra. Por lo que, si bien las garantías jurisdiccionales, como la acción de protección, son mecanismos para tutelar derechos constitucionales, es obligación de toda autoridad jurisdiccional —también en las vías judiciales ordinarias— velar por la protección de los derechos constitucionales en el marco de sus decisiones así como asegurar el derecho al debido proceso.

⁴² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1679-12-EP/19 de 15 de enero de 2020, párr. 57.

52. Siendo así, los mecanismos jurisdiccionales ordinarios también garantizan derechos constitucionales. En la especie, dentro de la vía ordinaria establecida actualmente en el artículo 644 del COIP, al analizar la impugnación de boletas referentes a multas de tránsito, de conformidad con la sentencia No. 71-14-CN/19, las y los jueces ordinarios —al momento de conocer una impugnación de tránsito en la que se alegue la falta de citación de infracciones de tránsito—deben verificar si en efecto se realizó la citación (regla 3.1, párr. 25 *supra*). Es decir, que las y los jueces ordinarios están facultados para conocer cuestionamientos relativos a la falta de citación de multas de tránsito.
53. Así, la sentencia No. 71-14-CN/19 desarrolló cómo deben actuar los jueces de tránsito con el fin de garantizar el derecho a la defensa cuando se argumenta la falta de citación de infracciones de tránsito. Esto es, las y los jueces de tránsito deben verificar si se realizó la citación por los medios adecuados y eficaces y con toda la información que se requiere para conocer la contravención (regla 3.1 y 1, párr. 25 *supra*); en caso de que se identifique que sí se citó, se debe considerar cuándo se realizó la citación a efectos de verificar si la impugnación de tránsito es oportuna (regla 2, párr. 25 *supra*); y, se debe considerar que la carga de la prueba en cuanto a la citación le corresponde a la autoridad de tránsito (regla 3.2., párr. 25 *supra*). Por lo que, para realizar el análisis de la argumentación sobre falta de citación, les corresponde a las y los jueces de tránsito verificar si, bajo las particularidades de cada caso en concreto, se citó por los medios adecuados y eficaces y, consecuentemente, si se garantizó el derecho a la defensa.
54. Además de la obligación de garantizar los derechos relacionados con el objeto de controversia, los jueces y juezas ordinarios están obligados a garantizar derechos relacionados con la tramitación de la causa. Así, por ejemplo, desconocer la sentencia No. 71-14-CN/19 y realizar una aplicación aislada del artículo 644 del COIP negando la impugnación bajo exigencias como la de presentar una copia de la boleta de citación cuando la impugnación se basa justamente en la falta de citación, podría afectar derechos como la tutela judicial efectiva en su componente de acceso a la justicia. Por ello, esta Corte recuerda a las judicaturas de tránsito que tienen la obligación de cumplir con la normativa y los pronunciamientos emitidos por esta Corte, tal como las reglas de la sentencia No. 71-14-CN/19. Tales normas, pronunciamientos y reglas deben aplicarse bajo una consideración integral para no privar a los usuarios de la posibilidad de impugnar las multas de tránsito detectadas por medios tecnológicos, garantizar sus derechos y evitar el uso inapropiado de una garantía jurisdiccional.
55. Por lo expuesto, en observancia de su obligación de garantizar derechos constitucionales, las autoridades jurisdiccionales competentes deben analizar la normativa aplicable a la luz de los derechos constitucionales así como de los criterios de la sentencia No. 71-14-CN/19, realizando una consideración integral del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Solo así, el mecanismo judicial ordinario permitirá que las y los jueces competentes para conocer impugnaciones de contravenciones de tránsito actúen también como garantes de la Constitución al resolver la controversia bajo su conocimiento.

56. De esta manera, a la luz de la normativa y la jurisprudencia aplicables, esta Corte reitera que la vía de impugnación del artículo 644 del COIP es la *idónea* para resolver conflictos relacionados con la falta de citación de multas de tránsito, sin que sea necesario acudir a la vía constitucional. Además, considerando que en la sentencia No. 71-14-CN/19 se estableció que las y los jueces de tránsito deben verificar si se citó la contravención para garantizar el derecho a la defensa, la vía de impugnación ordinaria es *efectiva* pues tiene la capacidad de tutelar el derecho a la defensa en casos relacionados con la falta de citación.
57. Existiendo un mecanismo adecuado y eficaz para tutelar el derecho a la defensa en casos de falta de citación de multas de tránsito detectadas por medios tecnológicos, la acción de protección no puede ser un mecanismo de superposición o reemplazo de la vía ordinaria, pues ello ocasionaría que la justicia constitucional asuma potestades que no le corresponden, desvirtuando la estructura jurisdiccional del Estado. Además, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional, si la acción de protección absorbe ámbitos propios de la jurisdicción especializada, podría existir una afectación a “*la propia eficacia de las garantías jurisdiccionales de derechos fundamentales, pues las distraería de su objeto propio, para ocuparlas como vías alternativas para tratar asuntos propios de la jurisdicción ordinaria*”⁴³. De ahí que la acción de protección no puede ser utilizada para resolver conflictos que tienen una vía ordinaria específica e idónea para garantizar el derecho a la defensa en casos de falta de citación de multas de tránsito.
58. Ahora, conforme se señaló en la sección 5.1 *supra*, el hecho de que existan vías ordinarias no implica que las autoridades jurisdiccionales que resuelvan una acción de protección pueden inadmitir o rechazar de forma automática la demanda argumentando la existencia de otras vías⁴⁴. Un criterio absoluto sobre ello implicaría determinar que existen materias excluidas *a priori* de la acción de protección, lo que sería contrario a la Constitución. Los jueces constitucionales deben realizar el análisis de la vulneración de derechos y solo en los casos en que la pretensión tenga tal especificidad, que sea evidente concluir que existe otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria y que se está desnaturalizando la acción de protección, pueden determinar que corresponde que los argumentos planteados en la acción de protección sean resueltos a través de una vía ordinaria adecuada y eficaz.
59. Es por ello que no se puede proscribir de forma absoluta la posibilidad de presentar una acción de protección para conflictos que tengan alguna relación con contravenciones de tránsito, pues siempre pueden existir argumentos o pretensiones distintas y que van más allá de cuestionamientos referentes a la falta de citación de una infracción de tránsito detectada por medios tecnológicos. Por ello, solo cuando sea evidente, es decir, cuando

⁴³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 253-16-EP/21 de 3 de marzo de 2021, párr. 27.

⁴⁴ Además, cabe recordar que —a la luz de la sentencia No. 102-13-SEP-CC de 4 de diciembre de 2013— la Corte Constitucional ha determinado que momento procesal para la determinación de la existencia de las causales de inadmisión previstas en los numerales 6 y 7 del artículo 42 de la LOGJCC, será el de calificar la demanda y se pronunciará mediante auto. En tanto que las causales de improcedencia de la acción de protección contenidas en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 42 de la LOGCC, deberán ser declaradas mediante sentencia motivada.

no haya lugar a dudas que la única pretensión de la acción de protección es cuestionar la supuesta falta de citación de una infracción de tránsito detectada por medios telemáticos, es posible que los jueces constitucionales determinen la existencia de la vía ordinaria de impugnación de tránsito sin entrar a realizar un análisis sobre la vulneración de derechos alegada. De existir otro tipo de argumentaciones y pretensiones, los jueces constitucionales deben contestar los cargos y analizar si ocurrió una vulneración de derechos.

*

* *

60. A la luz de todo lo expuesto, este Organismo concluye que:

- 60.1.** Las controversias sobre la falta de citación de multas de tránsito detectadas por medios tecnológicos deben ser solventadas a través de la vía ordinaria establecida en el artículo 644 del COIP, al ser la vía adecuada y eficaz en consideración de las reglas de la sentencia No. 71-14-CN/19. Así, la acción de protección no es la vía adecuada para impugnar infracciones de tránsito detectadas por medios tecnológicos, con fundamento en la falta de citación de dicha infracción, como no lo es, en general, la vía para impugnar cuestiones relativas a infracciones de tránsito, toda vez que para ello existen las vías ordinarias. Lo establecido en esta sentencia respecto de la falta de citación de multas de tránsito detectadas por medios tecnológicos no debe ser entendido en el sentido de que este es el único supuesto excluido de la acción de protección; por el contrario, es claro que pueden existir otras pretensiones relativas a las multas de tránsito —que no han sido objeto de análisis en esta sentencia— que tampoco pueden ser planteadas a través de una acción de protección.
- 60.2.** Los jueces ordinarios, en función de sus competencias, están obligados a velar por la protección de derechos, observando la normativa y jurisprudencia vigente. Esto implica que los jueces de tránsito deben realizar una consideración integral de las normas así como de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en particular de las reglas de la sentencia No. 71-14-CN/19. De esta manera, establecer trabas injustificadas —como la de exigir la presentación de la boleta de citación o negar de manera automática la impugnación por extemporánea— cuando la argumentación de la impugnación se fundamenta en la falta de citación de infracciones tránsito detectadas por medios tecnológicos, podría obstaculizar el acceso a la justicia como componente del derecho a la tutela judicial efectiva y afectar el derecho a la defensa.
- 60.3.** Se recuerda que la inobservancia injustificada de las reglas establecidas en la sentencia No. 71-14-CN/19 así como las desarrolladas en esta sentencia,

podría derivar en infracciones que puedan ser objeto de sanción de la actuación jurisdiccional a la luz del Código Orgánico de la Función Judicial.

6. Decisión

61. La Corte Constitucional, conforme lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución y el artículo 25 de la LOGJCC, resuelve:

- 1.** Declarar que la presente sentencia tiene efectos para casos análogos futuros, y no tiene efectos para los casos en concreto. Los precedentes contenidos en esta sentencia, en particular lo descrito en el párrafo 60 *supra*, tienen efectos vinculantes y deben ser observados por los jueces y juezas constitucionales, así como por los jueces y las juezas competentes para conocer impugnaciones de tránsito en la resolución de las causas sometidas a su conocimiento.
- 2.** Disponer que el Consejo de la Judicatura publique el contenido de la presente decisión en sus sitios web institucionales durante tres meses consecutivos contados desde su notificación, y difunda la misma a través de correo electrónico u otros medios adecuados y disponibles a todos los jueces y juezas con competencia para conocer garantías jurisdiccionales e impugnaciones de tránsito. A su vez, que difunda el contenido de la sentencia a los diferentes colegios de abogados del país a través de los mecanismos disponibles. La referida institución deberá informar a esta Corte de forma documentada el cumplimiento de esta disposición dentro del plazo de 20 días posteriores a los tres meses señalados.
- 3.** Disponer que la Agencia Nacional de Tránsito y los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales con competencia en materia de tránsito publiquen el contenido de la presente decisión en sus sitios web institucionales durante tres meses consecutivos contados desde su notificación. Las referidas instituciones deberán informar a esta Corte de forma documentada el cumplimiento de esta disposición dentro del plazo de 20 días posteriores a los tres meses señalados.
- 4.** Disponer la devolución de los expedientes de los procesos a los juzgados de origen correspondientes.

62. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles de 19 de abril de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL