

Quito D.M., 11 de agosto de 2021

CASO No. 626-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de apelación, dictada dentro de un proceso de acción de protección, por la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Pichincha, en la que se alegó la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación y tutela judicial efectiva.

I. Antecedentes procesales

1. El 5 de enero de 2016, el señor Manuel Arcenio Ortiz Grijalva, por sus propios derechos presentó una acción de protección¹ contra la resolución No. 480-2015-UDCCL-EA² dictada por el Dr. Luis M. Cargua Guañuna, en su calidad de resolutor y ejecutor de la Unidad de Control de Construcciones y Licenciamiento de la Zona Eloy Alfaro, del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito. La Unidad Judicial de Adolescentes Infractores con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, con fecha 15 de enero de 2016, resolvió negar la acción.

2. En atención al recurso de apelación interpuesto por el actor, el 16 de febrero de 2016, la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha resolvió confirmar la sentencia subida en grado y declarar “*inadmisible la acción propuesta por el señor Manuel Arcenio Ortiz Grijalva*”.

3. El 11 de marzo de 2016, el señor Manuel Arcenio Ortiz Grijalva (en adelante “**el accionante**”), presentó acción extraordinaria de protección contra la sentencia dictada el

¹ En la demanda, el actor señaló que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito le vulneró sus derechos a la defensa, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica. El proceso fue signado con el No. 17957-2016-00002(1).

² La resolución No. 480-2015-UDCCL-EA, de fecha 09 de diciembre de 2015, dispuso: “... *en razón de que el administrado, NO justifica su conducta las normas de construcción correspondientes, se MULTA al Administrado SR. MANUEL ARCENIO ORTIZ GRIJALVA, con la suma de TRES MIL QUINIENTOS VEINTE Y DOS DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA, CON 16 CENTAVOS (...). Se concede el plazo de 30 días para que el Administrado, cumpla con el correctivo DERROCAMIENTO, estipulado en el Art. 136 literal c) de la Ordenanza Metropolitana 432, o caso contrario presente en esta Unidad la correspondiente Licencia de Construcción que justifique los trabajos realizados...*”.

16 de febrero de 2016 por la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Pichincha.

4. El secretario relator de la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha remitió la demanda junto con el expediente a la Corte Constitucional con oficio de fecha 31 de marzo de 2016, siendo admitida por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional³, mediante auto de fecha 10 de mayo de 2016.

5. Mediante sorteo de fecha 2 de junio de 2016, correspondió el conocimiento de la causa a la Dra. Tatiana Ordeñana Sierra. No se verifica del proceso ninguna actuación en la sustanciación de la causa, por parte de la jueza.

6. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019, se sorteó la causa y correspondió a la jueza Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento mediante auto de fecha 17 de diciembre de 2020 y solicitó a la autoridad judicial demandada que emita su correspondiente informe de descargo.

II. Alegaciones de las partes

a. Parte accionante

7. El accionante señala que los derechos constitucionales vulnerados son tutela judicial efectiva, debido proceso en la garantía de motivación y seguridad jurídica, consagrados en los artículos 75, 76 numeral 7, literal 1 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

8. Para tal efecto, realiza una reseña de los antecedentes que originaron la acción de protección indicando que el procedimiento administrativo sancionador, se inició el 17 de septiembre de 2015. Así mismo, sostiene que dentro del proceso jamás fue notificado en legal y debida forma con el auto de inicio, así como tampoco de la apertura de la causa a prueba y demás diligencias que se realizaron, incluso tampoco fue notificado con la resolución emitida el 09 de diciembre de 2015, con lo que alega se violó su derecho a la defensa.

9. Expone que la jueza *a quo* que conoció la acción de protección, con una “*falsa motivación*” negó la acción por lo que interpuso recurso de apelación, ante lo cual alega que la Sala no tomó en cuenta la falta de citación y notificación de los diferentes actos administrativos emitidos dentro del proceso sancionador.

10. Respecto a la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, alega que los jueces accionados yerran en el análisis, al considerar que no

³ La Sala de Admisión de la Corte Constitucional estuvo conformada por los entonces jueces Wendy Molina, Ruth Seni Pinoargote y Alfredo Ruiz Guzmán.

existe violación del derecho a la defensa “... en razón de que he sido notificado en el lugar que he señalado, y que he actuado en forma activa dentro de dicho procedimiento, lo cual no es verdad, y eso se demuestra documentadamente del mismo proceso administrativo, en el cual consta que existe un solo escrito de mi parte dando a conocer a la autoridad administrativa que he solicitado el trámite para la aprobación de los planos, el cual no puede dársele el valor de contestación a una hoja que dicen ha sido la notificación con el inicio del procedimiento sancionador administrativo, mucho menos se me indicó que tenía que señalar domicilio judicial y que se estaba formando un proceso en mi contra...”.

11. Agrega, que el pronunciamiento en el fallo no contempla los argumentos que motivaron la proposición de la acción de protección ya que no se resuelve el fondo del asunto en atención a los derechos constitucionales, “sino que se inventan que pretendo que se deje sin efecto una sanción impuesto (sic) por la autoridad municipal ante el incumplimiento de una Ordenanza y que además se deje sin efecto la resolución por no convenir a mis intereses”

12. En relación a la tutela judicial efectiva, expone que la errada motivación en que han incurrido los jueces afecta el ejercicio de la tutela judicial efectiva, con el fin de obtener una sentencia apegada a la verdad procesal ya que en este caso la falta de notificación de las diligencias administrativas “si (sic) influye en la decisión de la causa, pues por esta falta de notificación, en todo el proceso administrativo no se contó con mi intervención (...) pero los jueces aprueban que la notificación a terceras personas, que nada tienen que ver con mi persona (...) suple mi conocimiento con el contenido de los actos administrativos...”.

13. Finalmente, señala que la falta de un verdadero análisis por parte de los jueces, no solo viola el derecho a tener “la tutela judicial efectiva de mis derechos sino que también viola la seguridad jurídica, puesto que los jueces se alejaron del análisis constitucional, de los derechos violados, en una actitud de desconocimiento absoluto, de falta de cuidado, olvidando su posición de jueces constitucionales...”.

14. Como pretensión, el accionante solicita: i) se declare la violación de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica y ii) la reparación integral declarando la nulidad de la sentencia dictada el 16 de febrero de 2016 por la Sala de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

b. De los informes presentados

15. Mediante oficio de fecha 28 de diciembre de 2020, los jueces Paquita Chiluzza Jácome y Fausto Chávez Chávez, de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, informaron lo siguiente:

15.1. Que el Tribunal que tramitó y resolvió la presente causa estuvo integrada por los jueces Manuel Pachacama Ontaneda, quien se encuentra desvinculado de la función judicial, Paquita Chiluiza Jácome y Fausto Chávez Chávez.

15.2. Realizaron una transcripción textual de los considerandos quinto y sexto de la sentencia impugnada en la presente acción extraordinaria de protección.

15.3. Que en la sentencia dictada se analizaron ampliamente las pruebas presentadas por las partes procesales, relativas a la falta de notificación y la garantía de defensa alegadas, lo que derivó al firme convencimiento de confirmar la sentencia subida en grado. A su vez, la sentencia cumple con los estándares de motivación, pues se enunciaron las normas jurídicas en las que se funda, se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Por lo tanto, es una decisión razonable, lógica y comprensible.

15.4. En la acción propuesta por el señor Manuel Ortiz Grijalva, ha quedado plenamente justificado que no existe vulneración de derechos, habiendo sido dictada en estricta aplicación a lo establecido en el artículo 76 numeral 7 literal m de la Constitución de la República, sin transgredir ningún tipo de derecho constitucional de las partes procesales, dando fiel cumplimiento a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y derecho a la defensa previstos en la Constitución de la República.

15.5. Por las consideraciones expuestas, solicitan que la Corte Constitucional rechace la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Manuel Ortiz Grijalva.

III. Competencia

16. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 de la Constitución, 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Análisis constitucional

17. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional, tal como lo dispone el artículo 94 de la Constitución de la República⁴ y el artículo 58 de LOGJCC⁵.

⁴ Constitución de la República del Ecuador, Art. 94.- “La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que

La revisión del proceso tiene por objeto identificar presuntas violaciones a los derechos, mas no pronunciarse sobre la apreciación respecto de lo correcto o incorrecto de la decisión impugnada en relación a los hechos o del derecho ordinario a aplicar.

18. De la revisión de la demanda y de lo reseñado en la sección II *supra*, el accionante alega vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva (artículo 75 de la Constitución), al debido proceso en la garantía de motivación (artículo 76 numeral 7, literal l) de la Constitución) y, a la seguridad jurídica (artículo 82 de la Constitución). No obstante, con relación a este último no expone argumentación alguna, por lo tanto, se descarta su análisis.

19. Adicionalmente, se observa que la alegación para justificar la aparente vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación y la tutela judicial efectiva, se circunscribe en una misma fundamentación, esto es, una errada motivación que realizaron los jueces lo que impidió obtener una sentencia apegada a la verdad procesal.

20. Referente a lo manifestado, esta Corte ha indicado que la vulneración de un derecho no conlleva automáticamente la transgresión de otro⁶. De igual manera, ha señalado en su jurisprudencia, que por eficiencia y economía procesal, para evitar la reiteración argumental en el análisis de cada derecho, cuando se argumente la violación a la tutela judicial efectiva, el juez podrá direccionar el análisis a la garantía del debido proceso que corresponda⁷.

21. Por lo señalado, en el presente caso este Organismo analizará si la sentencia dictada el 16 de febrero de 2016 por la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha vulneró el derecho del señor Manuel Arcenio Ortiz Grijalva al debido proceso en la garantía de motivación.

Derecho al debido proceso en la garantía de la motivación

22. De conformidad con lo dispuesto en la letra l), número 7, artículo 76 de la CRE, la motivación jurídica de las resoluciones judiciales es una garantía de las partes procesales frente a la arbitrariedad judicial. De tal modo, impone a los jueces la obligación de expresar las razones o justificaciones objetivas que los llevan a tomar una determinada decisión.

la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado”.

⁵ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Art. 58.- “La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución”.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1634-15-EP/20, párr. 54.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 889-20-JP/21, párr. 122.

23. En este aspecto, la Corte ha establecido la obligación que tienen las autoridades públicas, incluidas las autoridades judiciales, de dar las justificaciones a los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones, que comprende, entre otros: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión y, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho⁸. Adicionalmente, en el caso de garantías jurisdiccionales, este Organismo ha manifestado que, en conjunto con los anteriores elementos, el o la administradora de justicia, deberá efectuar un análisis para verificar la real existencia o no de vulneración a los derechos alegados en instancia, cuando se trate de una sentencia proveniente de una garantía jurisdiccional⁹.

24. Esta obligatoriedad de las autoridades públicas se inserta en el sistema de garantías que las constituciones democráticas crean para tutelar las situaciones jurídicas de los individuos ante las manifestaciones del poder jurisdiccional, por lo que la motivación constituye una condición de efectividad de los principios de una correcta administración de justicia, como por ejemplo el principio de independencia, el principio de legalidad y la garantía de defensa¹⁰.

25. En ese sentido, es importante resaltar que para este Organismo la motivación se enmarca dentro de las garantías del debido proceso, misma que se configura como una obligación de los poderes públicos de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que, precisamente en la justificación de sus resoluciones, reposa la legitimidad de su autoridad¹¹. Esto sin perjuicio que, lo indicado se extrapola a las potestades de las que gozan las autoridades administrativas y su ejercicio, bajo el entendido que sus actos no solo deben estar apegados a la legalidad y emanar de autoridad competente sino además, estar desprovisto de cualquier tipo de arbitrariedad, por lo que se torna indispensable la exigencia de los elementos mínimos de motivación en las resoluciones o actos administrativos que afecten a los ciudadanos. En este sentido es importante recordar que el debido proceso no es exclusivo para los procesos judiciales, por el contrario, *“cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal”*.¹²

26. En este marco, es importante analizar el contenido integral de la decisión judicial impugnada, con el objetivo de determinar su cumplimiento.

27. Conforme se indicó en el párrafo 3 *ut supra*, la decisión impugnada fue dictada en atención al recurso de apelación interpuesto por el accionante, en contra de la sentencia que negó la acción de protección y que fue expedida el 15 de enero de 2016 por la

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1285-13-EP/19, sentencia No. 551-14-EP/20, sentencia No. 871-14-EP/20, 1111-14-EP/20, sentencia No. 1298-14-EP/20.

⁹ Corte Constitucional, sentencia No. 985-12-EP/20.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 935-13-EP/19.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1728-12-EP/19, párr. 28.

¹² Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001.

Serie C n.º 72., párr. 124. Corte IDH. Caso Maldonado Ordóñez vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de mayo de 2016. Serie C n.º 311, párr. 71.

Unidad Judicial de Adolescentes Infractores con sede en el Distrito Metropolitano de Quito.

28. En ese sentido, se observa que los jueces de la Sala detallan: i) en el **acápito primero**, la jurisdicción y competencia; ii) en el **acápito segundo**, la validez procesal; iii) en el **acápito tercero**, los antecedentes del caso; iv) en el **acápito cuarto**, la prueba y los hechos relevantes; v) en el **acápito quinto**, el análisis jurídico sobre la acción de protección; vi) en el **acápito sexto**, desarrolla las consideraciones sobre el aspecto procesal constitucional; vii) en el **acápito séptimo**, establece su decisión.

29. En esta línea, la Sala señaló, en su parte medular:

“En el presente caso, como se dejó señalado anteriormente, el accionante tanto en su libelo inicial, cuanto en la audiencia pública practicada ante la señora Jueza de la Unidad Judicial de Adolescentes Infractores con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, no ha justificado cual es el derecho o garantía constitucional que ha sido violentado por parte de la Unidad Desconcentrada de Control de Construcciones y Licenciamiento Sur Oeste. Zona Eloy Alvaro (sic); pues, al afirmar que se le ha violentado el derecho al debido proceso por FALTA DE NOTIFICACION y que por este efecto no se le ha permitido ejercer SU DERECHO A LA LEGITIMA DEFENSA, ha quedado desvirtuado; toda vez que, dicho acto de notificación ha sido efectuado en el lugar señalado por el propio accionante, quien ha actuado en forma activa dentro de dicho procedimiento; por lo que, es claro para este Tribunal Pluripersonal, que lo que se pretende es que se deje sin efecto una sanción impuesta por la autoridad Municipal ante el incumplimiento de una Ordenanza Metropolitana mediante la acción de protección, lo cual es totalmente inadecuado e improcedente”.

30. Por lo anteriormente anotado, este Organismo advierte que la decisión impugnada detalló los elementos fácticos de la causa, dado que efectuó un recuento de los hechos acontecidos que sirvieron de sustento para la presentación de la acción de protección, incorporó la contestación de la parte accionada y valoró las pruebas aportadas a la causa, para lo cual la autoridad judicial señaló que los argumentos del accionante relacionadas con la resolución No. No. 480-2015-UDCCL-EA emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, dentro del proceso administrativo signado con el No. 467-2015 habían quedado desvirtuados: *“toda vez que, dicho acto de notificación ha sido efectuado en el lugar señalado por el propio accionante, quien ha actuado en forma activa dentro de dicho procedimiento...”*.

31. Una vez establecida la base fáctica, la Sala enunció en el acápito séptimo la normativa en la que sustentó su decisión; concretamente, los artículos 86 y 167 de la Constitución de la República y 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, conteniendo de tal manera un análisis en la supuesta vulneración de derechos constitucionales, concluyendo confirmar la decisión de primera instancia que resolvió negar la acción.

32. Asimismo, esta Corte observa que, en el expediente de origen, constan las siguientes piezas procesales:

i) A fojas 18, se encuentra el auto de inicio de instrucción del procedimiento administrativo sancionador, del que se observa que el accionante fue notificado, de acuerdo a la razón sentada como diligencia cumplida, de fecha 17 de septiembre de 2015.

ii) A fojas 21, se constata el escrito presentado y suscrito por el accionante, de fecha 21 de septiembre de 2015, recibido el 21 de septiembre de 2015 a las 10h00, en el que indica textualmente “*ASUNTO Contestación al Auto de Inicio de Instrucción del Procedimiento Administrativo Nr. 467-2015 (...)*”.

iii) A fojas 28, consta la providencia que ordena la apertura del término de prueba por 10 días y que se observa ha sido notificada, de acuerdo a la razón de notificación sentada.

iv) A fojas 45, se encuentra el auto de fecha 09 de noviembre de 2015, que dispuso: “*PRIMERO: Poner en conocimiento del señor MANUEL ARCENIO ORTIZ GRIJALVA, el informe técnico CCE-JZCC-2015, de fecha 27 de octubre del 2015 (...), dando a conocer que ha fenecido la etapa de instrucción y que (...) pase el expediente administrativo al funcionario decisor*”. Auto que fue notificado, de acuerdo a la razón sentada, el 11 de noviembre del 2015, notificación que fue recibida por el señor Patricio Pachacama, arrendatario del accionante.

v) A fojas 47 y 48, se observa la resolución No. 480-2015-UDCCL-EA, expediente No. 467-215, causa: Construcción, la misma que consta la razón de notificación al accionante, recibida por el señor Patricio Pachacama, arrendatario.

33. De esta forma, la Corte evidencia que, contrario a lo manifestado por el accionante, la argumentación desarrollada en el fallo impugnado resuelve los puntos relevantes de la litis y expresa las razones y antecedentes que ampararon la decisión adoptada en la causa.

34. Por lo expuesto, la sentencia dictada el 16 de febrero de 2016, emitida por la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, no vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación previsto en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1.** Desestimar la acción extraordinaria de protección signada con el No. 626-16-EP.
- 2.** Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.

3. Notifíquese y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo; en sesión ordinaria de miércoles 11 de agosto de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL