

# REGISTRO OFICIAL<sup>®</sup>

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



## SUMARIO:

Págs.

### COORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### SENTENCIAS:

3345-17-EP/22 En el Caso No. 3345-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 3345-17-EP .....	2
120-18-EP/22 En el Caso No. 120-18-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 120-18-EP .....	8
1203-18-EP/22 En el Caso No. 1203-18-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1203-18-EP .....	16
636-17-EP/22 En el Caso No. 636-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 636-17-EP .....	33



**Sentencia No. 3345-17-EP/22**  
**Juez ponente:** Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M. 21 de septiembre de 2022

**CASO No. 3345-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 3345-17-EP/22**

**Tema:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra del auto de inadmisión del recurso de casación de 10 de noviembre de 2017, dictado por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, por no constatar vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.

**I. Antecedentes**

1. El 12 de noviembre de 2004, SCHLUMBERGER SURENCO S.A. presentó una acción de impugnación en contra de la Corporación Aduanera del Ecuador (ahora Servicio Nacional de Aduana del Ecuador- SENAE) y la Procuraduría General del Estado. En su demanda, solicitó que se declare la nulidad de la resolución No. 1267 de 11 de octubre de 2004 que negó su reclamo administrativo<sup>1</sup>.
2. El 4 de abril de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (Tribunal) aceptó parcialmente la demanda y modificó parcialmente la resolución No. 1267 de 11 de octubre de 2004<sup>2</sup>. El SENAE interpuso recurso de casación.
3. El 10 de noviembre de 2017, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (Sala) inadmitió el recurso de casación<sup>3</sup>.
4. El 11 de diciembre de 2017, Mauro Alejandro Andino Alarcón, director distrital del SENAE (entidad accionante), presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de 10 de noviembre de 2017.
5. El 27 de febrero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.

<sup>1</sup> Juicio contencioso tributario No. 17503-2004-22692. SCHLUMBERGER SURENCO S.A. presentó un reclamo administrativo en contra del acto de determinación contenido en la liquidación complementaria No. 34127636, por el valor de USD.23.297, 61.

<sup>2</sup> El Tribunal dispuso al SENAE que proceda a dar trámite a los recursos de revisión de las resoluciones números 1752 y 1750 emitidas por el director distrital de Guayaquil de la Corporación Aduanera Ecuatoriana.

<sup>3</sup> La Sala inadmitió el recurso de casación por no contener una fundamentación idónea.

6. El 14 de marzo de 2018, el caso fue sorteado al ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera.
7. El 12 de noviembre de 2019, el caso fue sorteado al ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.
8. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron la jueza y los jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional.
9. El 17 de febrero de 2022 se realizó el resorteo de la causa. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 12 de julio de 2022, y solicitó el informe de descargo a la Sala, la que no lo ha presentado.

## II. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver acciones extraordinarias de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) y 191, número 2 letra d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

## III. Pretensión y sus fundamentos

### A. De la entidad accionante

11. La entidad accionante alega la vulneración del derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), con el único argumento de que la Sala, en el auto que inadmitió su recurso de casación dictado el 11 de diciembre de 2017, al valorar la fundamentación del recurso, habría analizado *“la materia de fondo de la casación y no sobre el cumplimiento de los requisitos formales”*<sup>4</sup>, es decir, que la Sala se habría extralimitado en la calificación del recurso de casación.
12. Finalmente, la entidad accionante solicita que se acepte su demanda, se declare la vulneración de su derecho constitucional a la seguridad jurídica y se ordene la reparación integral.

## IV. Planteamiento del problema jurídico

13. En relación con el cargo resumido en el párrafo 11 *supra*, la entidad accionante ha presentado un argumento completo sobre la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica como consecuencia de la extralimitación en la fase de admisión del recurso de casación.

---

<sup>4</sup> Demanda acción extraordinaria de protección, foja 59.

14. La Corte Constitucional ha examinado este cargo desde varias garantías del debido proceso y la seguridad jurídica.<sup>5</sup> Sin embargo, para el tratamiento más adecuado de las circunstancias relacionadas con la extralimitación en la admisión del recurso de casación, esta Corte considera que para responder los cargos de manera adecuada y específica, es pertinente hacerlo a través de la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE).
15. Por lo expuesto, la Corte Constitucional encuentra que para evitar la redundancia argumentativa y para brindar un tratamiento adecuado y eficaz al cargo formulado, se reconduce el análisis constitucional a la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE), y se formula el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, el auto impugnado, la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes porque la Sala se habría extralimitado al calificar la inadmisión del recurso de casación?**

#### V. Resolución del problema jurídico

**¿Vulneró, el auto impugnado, la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes porque la Sala se habría extralimitado al calificar la inadmisión del recurso de casación?**

16. La Constitución, en el artículo 76 número 1, establece como garantías del derecho al debido proceso: “*Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes*”.
17. La Corte caracterizó a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia, y estableció que las *garantías impropias* no configuran por sí solas supuestos de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal. Las garantías impropias tienen una característica en común: su vulneración presenta dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso.<sup>6</sup>
18. Por otro lado, la Corte Constitucional ha enfatizado que la garantía de recurrir no es absoluta y posee una naturaleza estrictamente procesal y de configuración legislativa. De modo que, para la interposición de recursos es indispensable cumplir con las formalidades establecidas en la ley, en tanto aquellas resulten constitucionalmente aceptables<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1394-17-EP/22, que analiza a través de los derechos a la defensa y recurrir; sentencias Nos. 987-17-EP/22 y 1102-17-EP/22, que analizan a través del derecho a la seguridad jurídica; sentencia No. 2780-17-EP/22 que analiza a través del derecho a la motivación; sentencias Nos. 590-17-EP/22, 1784-17-E/22, 2129-17-EP/22, 2871-17-EP/22 que analizan a través de la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 740-12-EP/20, párr. 27.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 2354-16-EP/21, párr. 29.

19. En esa línea, este Organismo ha determinado que el análisis del recurso de casación se encuentra compuesto de las fases de admisión y sustanciación. En lo pertinente a este caso, la *fase de admisión* consiste en que una conjueza o un conjuetz de la Corte Nacional de Justicia verificará el cumplimiento de los requisitos prescritos en la ley que regula el recurso de casación.<sup>8</sup>
20. La entidad accionante alegó que, en la fase de admisión, la Sala analizó el fondo del recurso de casación en lugar de verificar el cumplimiento de los requisitos formales para calificar su inadmisión. Este Organismo, para determinar si la Sala vulneró o no la garantía de cumplimiento de normas constatará: (i) si el auto impugnado violentó alguna regla de trámite para inadmitir el recurso de casación y, consecuentemente, (ii) si la transgresión de dicha regla de trámite afectó o no el derecho al debido proceso en cuanto principio<sup>9</sup>.
21. Respecto a (i), esta Corte observa que la entidad accionante alegó, en su recurso de casación, la causal segunda del artículo 3 de la Ley de Casación y argumentó la errónea interpretación del artículo 143 del Código Tributario y la falta de aplicación del artículo 145 del Código Tributario. Frente a este cargo, la Sala determinó que no fue debidamente fundamentado, porque no se señaló “*norma procesal que sea causa de nulidad insubsanable propia de la materia tributaria o de una norma supletoria*”. Así, razonó que:
- “al proponer el cargo por las normas 143 y 145 del Código Tributario que se refieren a las causas para la revisión y a la improcedencia del recurso, respectivamente y no aquellas que contienen solemnidades sustanciales al procedimiento, estas no proceden”<sup>10</sup>.*
22. En consecuencia, la Sala inadmitió el recurso de casación, porque en el recurso interpuesto no se fundamentó de manera “*idónea*” la causal segunda del artículo 3 de la Ley de Casación, incumpliendo un requisito formal para que el recurso sea sustanciado.
23. Por lo expuesto, esta Corte verifica que la Sala no realizó un análisis de fondo del recurso de casación, únicamente verificó el cumplimiento de los requisitos formales que establece el artículo 8 de la Ley de Casación para la admisión del recurso de casación, normativa procesal que faculta a los conjuetz nacionales a verificar, en la fase de admisibilidad, que el recurso cuente con fundamentación necesaria. Por lo tanto, no se violentó ninguna regla de trámite para inadmitir el recurso de casación.
24. Debido a que no se vulneró ninguna regla de trámite, tampoco hubo (ii) una afectación al debido proceso que acarree la violación de un precepto constitucional.

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 2543-16-EP/21, párr. 19.

<sup>9</sup> La Corte Constitucional ha señalado que la vulneración al debido proceso en cuanto principio, por la inobservancia de una regla de trámite, se da si en el caso concreto se ha socavado el valor constitucional consistente en que los intereses de las partes en litigio sean juzgados a través de un procedimiento que tienda, en la mayor medida posible, a un resultado conforme a Derecho. Sentencia No. 740-12-EP/20, párr. 26 y 30.

<sup>10</sup> Auto de inadmisión de recurso de casación, foja 33.

25. En consecuencia, en el auto impugnado no se ha vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes. Por lo tanto, tampoco se impidió acceder al recurso de casación arbitrariamente<sup>11</sup>.

## VI. 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 3345-17-EP.
2. Disponer la devolución del expediente.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 21 de septiembre de 2022; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOCIEDAD GARCIA BERNI

stitucional, sentencia 1441-17-EP/21, párr. 23.

334517EP-4b757



**Caso Nro. 3345-17-EP**

**RAZÓN.**- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veintiseis de septiembre de dos mil veintidos, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente.*

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
**SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia No. 120-18-EP/22**  
**Juez ponente:** Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 21 de septiembre de 2022

**CASO No. 120-18-EP**

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

**SENTENCIA No. 120-18-EP/22**

**Tema:** En esta sentencia, la Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Fander Falconí Benítez, quien entonces ostentaba la calidad de Ministro de Educación, contra la sentencia de 30 de mayo de 2014 dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N°. 4 con sede en Portoviejo dentro del proceso N°. 13801-2011-0348. Se concluye que la autoridad judicial no violó el derecho al debido proceso en la garantía a la defensa.

**I. Antecedentes**

**1.1. El proceso originario**

1. El 13 de diciembre de 2011, el señor Daniel Francisco Sabando Cedeño presentó una acción subjetiva en contra del Ministerio de Educación y la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) impugnando el acto administrativo contenido en el acuerdo ministerial N°. 371-11 de 31 de octubre de 2011, mediante el cual se confirma la sanción de destitución de su cargo como técnico docente y ex asesor jurídico de la Dirección Provincial de Educación de Manabí y del Ministerio<sup>1</sup>. El proceso fue signado con el N°. 13801-2011-0348.
2. Mediante sentencia de 30 de mayo de 2014, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N°. 4 con sede en Portoviejo (“**Tribunal**”), declaró con lugar la demanda y nulo e ilegal el acto administrativo impugnado, contenido en los acuerdos 1 y 2, dispuso el reintegro del actor a sus funciones de Profesor Décima Categoría Técnico Docente Asesor Jurídico de la Dirección Provincial de Educación

<sup>1</sup> El actor manifestó en su demanda que ingresó a la Dirección Provincial de Educación de Manabí en calidad de docente secundario del “Colegio Nacional 15 de Octubre” del cantón Jipijapa, provincia de Manabí con nombramiento desde mayo de 1978 hasta el mes de julio de 1985. Posteriormente, indicó que laboró en calidad de asesor jurídico de la Dirección Técnica de la Dirección Provincial de Educación de Manabí y como coordinador cantonal de la División de DIPLASEDE-Portoviejo de la Dirección de Educación de Manabí. El 2 de septiembre de 2010 se le notificó con el Acuerdo N°. 0123 de 26 de agosto de 2010 (“**acuerdo 1**”) por medio del cual se le destituyó porque presuntamente incurrió en los numerales 1 y 3 del artículo 32 de la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional. Inconforme con lo dispuesto, presentó recurso de apelación en fase administrativa. Ante tal, el 7 de noviembre de 2011 recibió el Acuerdo Ministerial N°. 371-11 de 31 de octubre de 2011 (“**acuerdo 2**”) el cual inadmitió el recurso de apelación y confirmó la destitución. Fs. 24-29, expediente Tribunal Distrital Contencioso Administrativo de Portoviejo.

de Manabí y el pago de remuneraciones que dejó de percibir desde su destitución, más intereses legales.

3. El 2 de junio de 2014, el Ministro de Educación<sup>2</sup> y la Directora del Distrito de Educación de Portoviejo interpusieron recursos de aclaración y ampliación. El 16 de julio de 2014, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N°. 4 con sede en Portoviejo negó los recursos.
4. El 18 de julio de 2014 y el 4 de agosto de 2014, el Director Regional de la Procuraduría General del Estado en Manabí, sede en Portoviejo y el Ministro de Educación, interpusieron respectivamente, recursos extraordinarios de casación<sup>3</sup>.
5. El 7 de agosto de 2014, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N°. 4 con sede en Portoviejo ordenó la suspensión de la ejecución de la sentencia. En auto de 26 de septiembre de 2015, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia admitió a trámite el recurso de casación interpuesto por la PGE e inadmitió el recurso de casación interpuesto por el Ministerio de Educación.
6. El 9 de agosto de 2017, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia rechazó el recurso de casación interpuesto y no casó la sentencia impugnada<sup>4</sup>. El 16 de agosto de 2017, el Ministro de Educación interpuso

---

<sup>2</sup> Insistió con la solicitud de aclaración y ampliación mediante escrito de 4 de junio de 2014. Fs. 852 y 854, expediente Tribunal Distrital Contencioso Administrativo de Portoviejo.

<sup>3</sup> Adicionalmente, solicitaron la suspensión de la ejecución de la sentencia.

<sup>4</sup> En esta instancia, el proceso fue signado con el N°. 17741-2014-0530. En lo principal la Sala mantuvo que: *“En cuanto a los pretendidos yerros que indicó el recurrente se incurriría en la sentencia impugnada, cabe indicar lo siguiente: 1) de la propia Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa se verifica que en sus artículos 35 y 36, se establece que el demandado enuncie las pruebas que va a rendir, y presente los documentos en que funde su derecho; 2) el considerando noveno de la sentencia impugnada indica: “La entidad demandada, en escritos que corren de fojas 410 a 411; y, 770 y vuelta de proceso, reprodujo y practicó como pruebas a su favor: (...) 2.- El expediente administrativo concerniente al señor Daniel Francisco Sabando Cedeño, cuyo expediente dice, se permite remitir en un número de 338 fojas y un anexo de 8 fojas. Sin embargo, no acompañó el expediente administrativo al que hace referencia”; y, 3) el considerando décimo de la sentencia señala: “(...) 3.- En el numeral 11 de su escrito de prueba que consta de fojas 57 a 60 y vuelta de los autos, el actor solicitó que se oficie a la Subsecretaría de Educación Distrito Guayaquil, a efecto de que envíe copia certificada del Sumario Administrativo iniciado en contra del Abogado Daniel Francisco Sabando Cedeño. Por haber sido requerido por el actor en el término de Prueba, el Tribunal mediante oficios No. 0657-TDC-2013, de fecha 8 de mayo del 2013 (fojas 786); y, No. 1015-TDCAP-2013, de fecha 5 de julio del 2013 (fojas 789), dispuso que la Subsecretaría de Educación Distrito Guayaquil remita copia certificada del Sumario Administrativo tramitado contra el actor de este juicio. No obstante, pese al requerimiento del Tribunal, la entidad demandada no proporcionó el expediente administrativo”, lo que deja sin lugar la afirmación del recurrente de que los jueces del Tribunal de instancia no le requirieron el expediente administrativo, y de que les es imputable a los jueces que no lo haya remitido. En consecuencia, se aprecia que el recurrente no ha demostrado que exista falta de aplicación del segundo inciso del artículo 34 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, del artículo 118 del Código de Procedimiento Civil, y del numeral 10 del artículo 130 del Código Orgánico de la Función Judicial, ni aplicación indebida del artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador”.*

recursos de aclaración y ampliación; mismos que fueron negados en auto de 4 de diciembre de 2017.

## **1.2. Trámite ante la Corte Constitucional**

7. El 9 de enero de 2018, el señor Fander Falconí Benítez, en calidad de Ministro de Educación (“**accionante**”) presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa contra la sentencia de 30 de mayo de 2014 (“**sentencia impugnada**”). El 7 de febrero de 2018, el señor Fander Falconí Benítez, en calidad de Ministro de Educación y el señor Carlos Efrén Centeno Mero, en calidad de Director de la Dirección Distrital 13D01-Portoviejo-Educación, presentaron acción extraordinaria de protección contra la sentencia de 9 de agosto de 2017.
8. La primera acción fue admitida el 12 de abril de 2018, mientras que la segunda, fue inadmitida el mismo día por extemporánea. Así, la primera demanda fue sorteada para su sustanciación, por primera ocasión, el 24 de abril de 2018<sup>5</sup>.
9. Luego de que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo la presente causa fue sorteada el 12 de noviembre de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
10. El 23 de septiembre de 2021 el juez ponente avocó conocimiento de la causa, y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo.

## **II. Competencia**

11. De conformidad con el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

## **III. Alegaciones de los sujetos procesales**

### **3.1. De la parte accionante**

12. El accionante considera que la sentencia impugnada ha vulnerado sus derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías al cumplimiento de normas y derechos de las partes, ser juzgado por un juez competente y a la defensa.

---

<sup>5</sup> Fue sorteada a la ex jueza constitucional Wendy Molina Andrade.

13. Para fundamentar la presunta vulneración a la seguridad jurídica el accionante indica que en la sentencia impugnada se evidencia un desconocimiento de la CRE por parte de la autoridad judicial accionada.
14. En lo referente a una supuesta vulneración al derecho a la defensa, el accionante menciona que:

*(e)l Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No 4 con sede Manabí-Esmeraldas, en la sentencia recurrida no toma en cuenta, que la señora Mónica Franco Pombo Ministra de Educación a esa fecha dentro del escrito de pruebas en su acápite dos claramente manifiesta. "Que se reproduzca y se tenga como prueba a mi favor el expediente administrativo concerniente al señor DANIEL FRANCISCO SABANDO CEDEÑO y cuyo expediente me permito remitir en un número de trescientos treinta y ocho fojas (338), y un anexo de ocho fojas (8) fojas para que se agregue a los autos..."; expediente administraivo que jamas fue valorado para emisión de su resolución (...) (sic) (énfasis añadido).*

15. Finalmente, cita extractos de los artículos 173 y 226 de la CRE, 31 y 217 del Código Orgánico de la Función Judicial, 38 de la Ley de Modernización del Estado y 69 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva. Sobre el derecho al debido proceso en las garantías al cumplimiento de normas y derechos de las partes y de ser juzgado por un juez competente, el accionante se limitó a citar las disposiciones correspondientes de la CRE.
16. Por lo expuesto, solicita que se admita la acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados, se ordene la reparación integral y se deje sin efecto la sentencia impugnada.

### 3.2. De la parte accionada

17. Esta Corte deja constancia de que hasta la presente fecha los juzgadores demandados no han presentado su informe de descargo, a pesar de haber sido debidamente notificados.

## IV. Análisis

18. Si bien el accionante alegó que la decisión impugnada vulneró sus derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías al cumplimiento de normas y derechos de las partes y a ser juzgado por un juez competente, de la revisión de la demanda se aprecia que dichas alegaciones no cuentan con una estructura argumentativa suficiente para ser analizadas por la Corte, en específico, una base fáctica y una justificación jurídica que refleje cómo *prima facie* el acto u omisión de autoridad judicial ocasionó una vulneración directa a un derecho constitucional<sup>6</sup>. No obstante, a través de un esfuerzo razonable se verifica que el accionante alega una vulneración al derecho a la defensa; así, de conformidad con la sentencia N°. 1967-

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 21.

14-EP/20, la Corte procede a plantear el siguiente problema jurídico: ¿la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía a la defensa?

19. En la CRE, el artículo 76 número 7 letra a prescribe que: “*Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento*”.
20. En relación con dicho derecho, la Corte Constitucional, en la sentencia N°. 2198-13-EP/19, determinó que este supone “*iguales condiciones y oportunidades de las partes involucradas en el proceso para ser debidamente escuchad(as) (en actuaciones tales como presentar y analizar pruebas, e interponer recursos dentro de plazos o términos)*”<sup>7</sup>.
21. El accionante manifiesta que se vulneró su garantía a la defensa ya que el Tribunal no habría tomado en cuenta el expediente administrativo.
22. En la sentencia impugnada, esta Corte observa que el Tribunal indicó que la entidad demandada no proporcionó el expediente administrativo e indica:

*En el numeral 11 de su escrito de prueba consta de fojas 57 a 60 y vuelta de los autos, el actor solicitó que se oficie a la Subsecretaría de Educación Distrito Guayaquil, a efecto de que envíe copia certificada del Sumario Administrativo iniciado en (su) contra (...). Por haber sido requerido por el acto en el término de la prueba, el Tribunal mediante oficios (...) dispuso que la Subsecretaría de Educación Distrito Guayaquil remita copia certificada del Sumario Administrativo tramitado contra el actor de este juicio. No obstante, pese al requerimiento del Tribunal, la entidad demandada no proporcionó el expediente administrativo*<sup>8</sup> (énfasis añadido).

23. De lo mencionado, se observa que, pese a que los jueces de instancia requirieron el expediente administrativo, el accionante no proporcionó dicha información; por lo que, resultaba imposible valorarlo. Por ello, el Tribunal mencionó en la sentencia que “*al no existir el Sumario Administrativo que sustente la sanción de destitución impuesta al actor de este juicio por la Comisión Regional 2 de Defensa Profesional mediante Acuerdo No. 123 del 26 de agosto de 2010, se está violando el derecho al debido proceso*”. En este sentido, no se ha vulnerado la garantía a la defensa del accionante.
24. Adicionalmente, de la revisión integral del expediente se observa que el Tribunal permitió al accionante ejercer su derecho a la defensa y presentar las pruebas que en su momento estimó pertinentes<sup>9</sup>; sobre ello, no se desprende que el Ministerio haya adjuntado o proporcionado el expediente administrativo concerniente al señor

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 2198-13-EP/19, de 4 de diciembre de 2019, párr. 32.

<sup>8</sup> Fs. 868, expediente Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Portoviejo.

<sup>9</sup> Fs. 410-411, expediente Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Portoviejo. *Vid.* Considerando noveno de la sentencia impugnada. Fs. 844, expediente Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Portoviejo.

Daniel Francisco Sabando Cedeño, a pesar de lo señalado en su escrito que consta en la foja 410 del expediente del Tribunal. Por otro lado, el accionante también tuvo la oportunidad de ser escuchado en distintas actuaciones judiciales, de presentar de forma verbal y escrita sus argumentos y de activar los medios de impugnación de los que se consideró asistido<sup>10</sup>; por lo tanto, se concluye que no existe una vulneración al debido proceso en la garantía a la defensa.

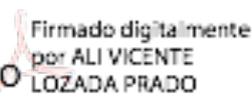
- 25.** Finalmente, esta Corte recuerda que el desacuerdo con una decisión emitida por un órgano jurisdiccional, desnaturaliza el carácter excepcional de la acción extraordinaria de protección y no puede ser alegado a través de esta garantía jurisdiccional. La justicia constitucional no puede ser considerada como una instancia adicional, dentro del sistema procesal ordinario.
- 26.** En tal virtud, la presentación de una demanda de acción extraordinaria de protección no debe ser vista como un medio procesal a agotar en todos los casos. El planteamiento de esta acción no es obligatorio, a menos que exista una real vulneración a derechos constitucionales. Caso contrario, ello podría constituir un abuso del derecho conforme al artículo 23 de la LOGJCC.

## V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

- 1. Desestimar** la acción extraordinaria de protección N°. **120-18-EP**.
- 2. Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
- 3.** Notifíquese, archívese y cúmplase.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

---

<sup>10</sup> *Vid.* Escrito de recurso de casación. Fs. 860, expediente Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Portoviejo.

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 21 de septiembre de 2022; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**

012018EP-4bd83



**Caso Nro. 0120-18-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes cuatro de octubre de dos mil veintidos, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente.*

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
**SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia No. 1203-18-EP/22**  
**Juez ponente:** Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 21 de septiembre de 2022

**CASO No. 1203-18-EP**

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

**SENTENCIA No. 1203-18-EP/22**

**Tema:** En esta sentencia se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por la señora Miriam Yessenia Piedra Sarmiento contra la sentencia dictada el de diciembre de 2016 por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Gonzanamá, provincia de Loja dentro de juicio N°. 11308-2015-00178. La Corte Constitucional concluye que la autoridad judicial no violó el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa.

**I. Antecedentes**

**1.1. El proceso originario**

1. El 17 de noviembre de 2014, Rosa Maqueda Luna Loaiza en calidad de legitimaria presentó una demanda en el proceso de apertura de la sucesión hereditaria de Juan Reinaldo Piedra Ludeña y María Ricarda Luna Santín (“**causantes**”).<sup>1</sup> Este proceso fue signado con el N°. 11308-2014-0392 y sorteado al juez de la Unidad Judicial Multicompetente del cantón Gonzanamá (“**Unidad Judicial**”).
2. Para realizar la citación de los herederos que se encontraban fuera del cantón Gonzanamá, la señora Rosa Maqueda Luna Loaiza alegó que era aplicable lo dispuesto en el artículo 631 del Código de Procedimiento Civil<sup>2</sup> que establecía: *“En general, cuando alguno o algunos de los que deben ser citados para la formación del inventario, no se hallen en el cantón, bastará que se cite a uno de los agentes fiscales.”*
3. En este sentido, se aceptó realizar la citación al agente fiscal respecto de las personas que se desconocía el domicilio y se procedió a realizar el inventario del bien inmueble ubicado en el cantón Gonzanamá. En sentencia de 5 de marzo de

<sup>1</sup> Los herederos de los causantes son: (1) Carmen Delia Piedra Luna, (2) Cándido Piedra Luna, (3) Ángel Benigno Piedra Luna, (4) Servilio Efraín Piedra Luna, (5) Laura Eslinda Piedra Luna, (6) Porfirio Gonzalo Piedra Luna, (7) Francisco Arcesio Piedra Luna, (8) Juan Gregorio Piedra Luna, (9) Segundo Reinaldo Piedra Luna, (10) César Augusto Piedra Luna y (11) Edmundo Ecuador Piedra Luna. Sin embargo, las últimas cinco personas habrían fallecido, por lo que se buscaba citar a sus herederos.

<sup>2</sup> Fs. 14 y 15 del expediente N°. 11308-2014-0392 de la Unidad Judicial.

2015, el juez de la Unidad Judicial aceptó la demanda y aprobó el alistamiento y avalúo del bien inmueble.<sup>3</sup>

4. El 2 de julio de 2015, Rosa Maqueda Luna Loaiza (“**actora**”) inició el juicio de partición en contra de los hijos de los causantes Carmen Delia Piedra Luna, Ángel Benigno Piedra Luna, Laura Eslinda Piedra Luna y los herederos de Edmundo Ecuador Piedra Luna, los señores Ángel Rodrigo Piedra Sarmiento, Miriam Yesenia Piedra Sarmiento y César Augusto Piedra Sarmiento. El juicio fue signado con el N°. 11308-2015-00178 y sorteado al juez de la Unidad Judicial (“**juez**”).<sup>4</sup>
5. Para efectuar la diligencia de citación a todos los herederos, en cumplimiento de la norma procesal, la actora señaló: “*la calle 10 de agosto entre 24 de mayo y 19 de noviembre de la parroquia y cantón Gonzanamá*”.<sup>5</sup> Al respecto, se sentó razón de no citación de la señora Miriam Yessenia Piedra Sarmiento. En esta se indicó que no se la encontró en la dirección señalada por cuanto “*su actual domicilio es en el país de España*”.<sup>6</sup> De igual manera, se sentó razón de no citación del señor Ángel Rodrigo Piedra Sarmiento. En dicha razón, se señaló que su domicilio actual era en la ciudad de Loja.<sup>7</sup>
6. Con la imposibilidad de citación, el 25 de agosto de 2015, la actora requirió que se remita oficio al Consejo Nacional Electoral, al Servicio de Rentas Internas y al Jefe de Migración de la provincia de Loja, a fin de determinar el domicilio habitual y residencia actual de Ángel Rodrigo Piedra Sarmiento y Miriam Yessenia Piedra Sarmiento. Con base en la información remitida por las instituciones mencionadas, la actora indicó que no pudo determinar el domicilio actual de estos dos herederos.<sup>8</sup>
7. En escrito de 14 de octubre de 2015, la actora informó y solicitó que:

*Conforme consta de la razón sentada por la señora citadora y de las contestaciones que constan en autos por parte del SRI-Loja, Migración y Consejo Electoral, no se ha podido determinar con claridad y precisión el domicilio habitual y residencia actual de los señores Ángel Piedra Sarmiento y Yessenia Piedra Sarmiento, por lo*

---

<sup>3</sup> En la sentencia de 5 de marzo de 2015 en lo principal se señaló que: “*Al fallecer los causantes dejaron un inmueble ubicado en la calle 10 de agosto entre 24 de mayo y 18 de noviembre de la parroquia y cantón Gonzanamá [...] De esta propiedad ha adquirido junto a su esposo César Augusto Piedra Luna, los gananciales y derechos y acciones hereditarios que les corresponden a los señores: María Ricarda Luna y Francisco Arcesio, Juan Gregorio, Cándido, Segundo Reinaldo y Servilio Efraín Piedra Luna. Que con estos antecedentes y amparada en el artículo 629 y siguientes del C.P.C solicita se proceda a la apertura de la sucesión y formación del inventario y avalúo de los bienes dejados por los causantes Juan Reinaldo Piedra Ludeña y María Ricarda Luna Santín. [...] Aceptada a trámite la demanda y cumplido con lo ordenado en autos, se ha procedido al alistamiento y avalúo de los bienes [...]*” (“Énfasis añadido”) Fs. 18 del expediente N°. 11308-2014-0392 de la Unidad Judicial.

<sup>4</sup> El juez Edgar Flores Criollo sustanció tanto el juicio de apertura de la sucesión hereditaria como el juicio de partición.

<sup>5</sup> Fs. 83 del expediente N°. 11308-2014-0392 de la Unidad Judicial.

<sup>6</sup> Fs. 89 del expediente N°. 11308-2014-0392 de la Unidad Judicial.

<sup>7</sup> Fs. 89 del expediente N°. 11308-2014-0392 de la Unidad Judicial.

<sup>8</sup> Fs. 116 y 129 a 136 del expediente N°. 11308-2014-0392 de la Unidad Judicial.

*que bajo juramento aseguro que he agotado todos los recursos necesarios para dar con el domicilio de los indicados señores y me ha sido imposible determinarlo, por lo que bajo juramento aseguro desconocer el domicilio, por lo que solicito a su autoridad se digne ordenar citarlos por la prensa conforme el Art. 56 del Código Orgánico General de Procesos.<sup>9</sup>*

8. En auto de 19 de octubre de 2015<sup>10</sup>, el juez dispuso que se cite por la prensa de la ciudad de Loja a los señores Miriam Yessenia Piedra Sarmiento y Ángel Rodrigo Piedra Sarmiento, de conformidad con los artículos 58 y 56, número 1 del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”). La citación por la prensa se realizó los días 23, 26 y 27 de octubre de 2015 a través del diario La Crónica.<sup>11</sup>
9. Los señores Ángel Rodrigo Piedra Sarmiento y Miriam Yesenia Piedra Sarmiento no comparecieron al proceso y la autoridad judicial continuó con la sustanciación de la causa.
10. En sentencia de 6 de diciembre de 2016, el juez adjudicó el inmueble a la actora, al indicar que esta tiene “*en forma mayoritaria los derechos y acciones sobre la propiedad sucesoria*”.<sup>12</sup> La adjudicación del inmueble fue integral con la salvedad de que se reconozca la “*parte proporcional a la estirpe del heredero fallecido Edmundo Ecuador Piedra Luna*” cuyos herederos son los señores Ángel Rodrigo Piedra Sarmiento, Miriam Yesenia Piedra Sarmiento y César Augusto Piedra Sarmiento.
11. En la misma fecha, la actora interpuso recurso de ampliación. En auto de 8 de diciembre de 2016, el juez señaló que:

*La ampliación de la sentencia que se está solicitando, al ser procedente, se señala que la HIJUELA NUMERO UNO que le corresponde a la accionante comprende el inmueble que se describe en el informe pericial de fs. 175 a 185, por lo tanto, debe*

<sup>9</sup> Fs. 138-140 del expediente N°. 11308-2014-0392 de la Unidad Judicial.

<sup>10</sup> Fs. 141 del expediente N°. 11308-2014-0392 de la Unidad Judicial.

<sup>11</sup> Fs. 142-144 del expediente N°. 11308-2014-0392 de la Unidad Judicial.

<sup>12</sup> El 20 de octubre de 2016, el perito encargado para la partición de los bienes de los causantes emitió su informe y determinó el porcentaje que le correspondía a cada uno de los herederos y a la actora del total del valor del inmueble. En dicha partición se indicaba que del valor total del inmueble le correspondía a la actora el valor de \$ 16 296,08; mientras que para los señores Ángel Rodrigo Piedra Sarmiento y Miriam Yessenia Piedra Sarmiento les correspondía el valor de \$ 3 615,36. Asimismo, se estableció que como valor de pasivos, correspondía a los señores Ángel Rodrigo Piedra Sarmiento y Miriam Yesenia Piedra Sarmiento USD 3 765, 92 mientras que a la actora le correspondía el pago de USD 300,00. Fs. 217 a 219 del expediente N°. 11308-2014-0392 de la Unidad Judicial.

El juez sobre la adjudicación del inmueble expresamente indicó que “*al tener en forma mayoritaria los derechos y acciones sobre la propiedad sucesoria, acordó por su propia cuenta la forma de adjudicación, a fin que por los derechos que representa se le adjudique íntegramente la propiedad reconociendo su parte proporcional a la estirpe del heredero fallecido Edmundo Ecuador Piedra Luna; por lo que se han formado las operaciones partibles, como consta de fs.217 a 2118vta.; y, por último, cumpliendo con lo establecido en el Art.653 del C.P.C., se ha concedido a los interesados el término para que presenten las objeciones que creyeren conveniente a dichas operaciones y al no hacerlo, corresponde aprobar las operaciones realizadas en esta sucesión en forma consensuada.*”

*formar parte de la sentencia para la protocolización e inscripción ordenadas, dicho informe pericial como documento habilitante, donde además consta los respectivos linderos y dimensiones del predio adjudicado. En lo demás, la sentencia de marras queda inalterable.*

## **1.2. Trámite ante la Corte Constitucional**

- 12.** El 18 de abril de 2018, Juan Gabriel Peralta Vanegas, procurador judicial de Miriam Yessenia Piedra Sarmiento (“**accionante**”) presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa en contra de la sentencia del 6 de diciembre de 2016 y del auto de 8 de diciembre del mismo año. Esta acción fue admitida por la Corte Constitucional el 25 de junio de 2018 y fue sorteada para su sustanciación, por primera ocasión, el 11 de julio de 2018.<sup>13</sup>
- 13.** En sesión ordinaria del Pleno de este Organismo, la presente causa fue sorteada para su sustanciación el 12 de noviembre de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
- 14.** El 23 de septiembre de 2021, el juez ponente avocó conocimiento de la causa, y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo.

## **II. Competencia**

- 15.** De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

## **III. Alegaciones de los sujetos procesales**

### **3.1. De la parte accionante**

- 16.** La accionante señala que se han vulnerado sus derechos a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en las garantías de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento; de contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de esta; de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; de presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.

---

<sup>13</sup> La sustanciación le correspondió a la entonces jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.

17. Respecto del derecho a la seguridad jurídica, la accionante indica que se ha contravenido norma expresa pues se debía aplicar el artículo 56 del COGEP y con ello, lo que correspondía era la citación de la demanda a través de su publicación en carteles del consulado de Ecuador en España. En este sentido, indicó que:

*En la especie, el operador de justicia pese a que contaba con documentos en el proceso que demostraban el lugar de residencia actual en España de la señora Miriam Piedra Sarmiento, lejos de cumplir con la literalidad de la norma, manda a publicar la citación en un diario de escasa circulación en la ciudad de Loja, y ajeno a la disposición de MOTIVAR su decisión, en una escueta providencia de cuatro líneas (fs. 141) dispone la citación en la forma prevista en el Art. 56 numeral 1 del COGEP.*

18. Sobre la tutela judicial efectiva, la accionante señaló que se le ha dejado en indefensión por la falta de citación realizada en el proceso de partición en los siguientes términos:

*[C]omo consecuencia de la vulneración de derechos se me dejó en estado de indefensión y per se (sic) el despojo del derecho legítimo de copropietaria que poseía sobre el inmueble que se adjudicó a favor de la Actora, que dicho sea de paso lesiona el derecho a la propiedad reconocido en el Art. 66 numeral 26 de la Constitución.*

19. En relación al derecho al debido proceso en las garantías de la defensa<sup>14</sup> en concordancia con la tutela judicial efectiva, la accionante refiere que la falta de citación provocó que no pueda oponer oposición a la demanda y con ello que se despoje de sus derechos de copropietaria.
20. Por otro lado, la accionante indica que el auto de 8 de diciembre de 2016 también vulneró sus derechos constitucionales, empero, no presenta argumentos al respecto.
21. Por los argumentos expuestos, la accionante requiere que: (i) se declare la violación de los derechos previamente mencionados, (ii) se declare la nulidad de la sentencia impugnada; y, (iii) se retrotraiga el proceso previo a la citación de la demanda del juicio de partición.

### **3.2. De la parte accionada**

22. El 30 de septiembre de 2021, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente del cantón Gonzanamá presentó un escrito en el que indicó que, debido a que remitió el expediente de la causa a la Corte Constitucional, le es imposible realizar el informe de descargo.

---

<sup>14</sup> Específicamente en las garantías establecidas en las letras a), b), c) y h) del número 7 del artículo 76 de la CRE.

## IV. Análisis constitucional

### 4.1 Consideraciones previas

23. El artículo 94 de la CRE establece que la acción extraordinaria de protección “*procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado*”. En consecuencia, uno de los requisitos constitucionales de la garantía activada es el agotamiento de los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal.
24. En la causa *in examine*, se han impugnado dos decisiones dictadas en el marco de un juicio de partición, a saber: una sentencia y su respectivo auto de ampliación. Para la legislación vigente a la época y por la naturaleza del primer acto jurisdiccional para su impugnación eran susceptibles los recursos de apelación y de casación.
25. No obstante, de la revisión de los antecedentes procesales se desprende que la accionante no agotó los recursos referidos, por cuanto afirmó que:

*En la especie, no interpuse recurso alguno contra la sentencia de primer nivel la que se encuentra ejecutoriada, puesto que desconocía en absoluto la tramitación del proceso y no fui legalmente citada, quedando en estado de indefensión y violentando las garantías básicas a un debido proceso; dicha situación no puede ser atribuible a mi negligencia u omisión al haber desconocido que fue demandada, por lo que se encuentra exenta de probar el agotamiento de instancias dentro del proceso ordinario.*

26. Asimismo, la accionante indica que “*no era posible presentar la acción de nulidad por cuanto la sentencia se encontraba ejecutada*”.<sup>15</sup>
27. En este orden de ideas y de la revisión de la demanda de acción extraordinaria de protección se identifica como premisa principal la falta de debida citación, lo que a *prima facie* le habría impedido a la accionante ejercer su derecho a la defensa en el marco del proceso N°. 11308-2015-00178. En razón de ello, la accionante ha señalado que dirige la demanda en contra de la sentencia de 6 de diciembre y del auto de 8 de diciembre de 2016 y que el no agotamiento de los recursos procedentes no fue atribuible a su negligencia, sino que se debió al desconocimiento del proceso como consecuencia de la falta de debida citación. En consecuencia, en el presente

---

<sup>15</sup> En la demanda, la accionante indica que: “*En la especie con admirable agilidad una vez ejecutoriada la sentencia que adjudica a su favor la propiedad materia de Litis, ejecuta la sentencia con el traspaso de dominio del inmueble a favor de su hijo. [...]*”

caso no es aplicable el precedente N°. 1944-12-EP/19<sup>16</sup> y por tanto, le corresponde a este Organismo analizar la presunta violación de derechos constitucionales.

28. En este marco, esta Corte, hace notar que si bien se impugnó la decisión de 8 de diciembre de 2016, la accionante no presentó argumentos en contra de esta decisión, por lo cual se centrará el análisis en la sentencia de 6 de diciembre de 2016. Ahora bien, la accionante fundamenta la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la defensa sobre la base de un mismo argumento: La falta de citación impidió que comparezca al proceso, lo cual la colocó en un estado de indefensión.
29. Por eficacia y economía procesal, para evitar la reiteración argumental en el análisis y a fin de dotar de un contenido específico a cada derecho y en razón de que la alegación de la violación del derecho a la tutela judicial efectiva se vincula con la garantía de la defensa, se direccionará el examen a través de la mentada garantía y se desarrollará por medio del siguiente problema jurídico:

#### 4.2 Desarrollo del problema jurídico

***¿La sentencia de 6 de diciembre de 2016 dictada por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Gonzanamá, provincia de Loja vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa por falta de citación?***

30. El artículo 76 numeral 7, letras a, b, c y h prescribe lo siguiente:

*Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento; b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa; c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones. (...) h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra. (...)*

31. Sobre el contenido de esta garantía, esta Corte ha señalado que ésta garantiza a las partes la oportunidad de ser escuchados para que puedan “*hacer valer sus pretensiones frente al juez*”.<sup>17</sup> Ahora bien, este Organismo considera que existe una estrecha relación entre la citación y el derecho a la defensa. Debido a que esta “*permite conocer al demandado del contenido de la demanda. Lo contrario,*

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1944-12-EP/19 de 5 de noviembre de 2019.

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 576-15-EP/20 de 5 de agosto 2020, párr. 28; sentencia N°. 935-13-EP/19 de 7 de noviembre de 2019, párr. 46.

*construye directamente el ejercicio del derecho de defensa y la garantía de contradicción consagrado en la Constitución”.*<sup>18</sup>

32. De este modo, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado la importancia de la citación y la procedencia de esta por medio de la prensa. Así, ha establecido que la citación por la prensa es excepcional y procede cuando se han estimado de forma estricta y rigurosa los requisitos legales.<sup>19</sup>
33. En el caso *sub judice*, la accionante argumenta que al haberse realizado la citación por la prensa, se limitó su derecho a comparecer al proceso, en especial que se vio impedida de presentar la contestación a la demanda. De este modo, es necesario determinar si la autoridad judicial precauteló el derecho a la defensa al citar por la prensa a la accionante.
34. Al respecto es preciso aclarar que si bien el proceso inició bajo las normas del Código de Procedimiento Civil, la citación a los señores Miriam Yessenia Piedra Sarmiento y Ángel Rodrigo Piedra Sarmiento se ordenó de conformidad con las normas del COGEP, por dos razones: (1) Al momento de disponer la citación ya se había publicado en el registro oficial el COGEP; y (2) en atención a la disposición final segunda del COGEP, la cual determina que:

*El Código Orgánico General de Procesos entrará en vigencia luego de transcurridos doce meses, contados a partir de su publicación en el Registro Oficial, con excepción de las normas que reforman el Código Orgánico de la Función Judicial, la Ley Notarial y la Ley de Arbitraje y Mediación y aquellas que regulan períodos de abandono, copias certificadas, registro de contratos de inquilinato y citación, que entrarán en vigencia a partir de la fecha de publicación de esta Ley. (Énfasis añadido)*

35. Ahora bien, sobre la citación de los herederos, el COGEP prescribe que:

*Art. 58.- Citación a las y los herederos. A las y los herederos conocidos se citará personalmente o por boleta. A las o los herederos desconocidos cuya residencia sea imposible determinar se citará a través de uno de los medios de comunicación, en la forma prevista en este Código.*

36. Por su parte, el artículo 56 del COGEP contempla que la citación por medios de comunicación se puede realizar por prensa o por mensajes en radiodifusoras. Para que proceda esta citación, será necesario que concurren de manera general los siguientes requisitos: (i) que en la declaración bajo juramento realizada ante el juez sustanciador o un juez determinado por deprecatorio, se establezca que el domicilio es imposible determinarlo, y que se hayan realizado las averiguaciones

<sup>18</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1108-14-EP/20 de 23 de febrero de 2020, párr. 35.

<sup>19</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1688-14-EP/20 de 22 de enero de 2020, párr. 49; sentencia N°. 745-13-EP/19 de 12 de noviembre de 2020, párr. 33.

correspondientes en las bases de datos públicos<sup>20</sup>; y (ii) que se acompañe el certificado de movimiento migratorio emitido por la autoridad competente. En este sentido, la norma prevé lo siguiente: “(...) *se adjuntará además la certificación del Ministerio de Relaciones Exteriores que indique si la persona salió del país o consta en el registro consular. Si se verifica que es así, se citará mediante carteles fijados en el consulado en el que se encuentra registrado*”.

- 37.** Ahora bien, de la revisión de los recaudos procesales, esta Corte observa que a fojas 126 a 140 del expediente de la Unidad Judicial existe una declaración juramentada ante el juez sustanciador de la causa y además constancia de diligencias realizadas para determinar el domicilio de la accionante<sup>21</sup>, por lo que, se entiende que se cumplió el primer requisito para que proceda la citación por prensa.
- 38.** Asimismo, en el expediente consta el certificado de movimiento migratorio a fojas 130 y 131 del expediente de la Unidad Judicial, en el cual se indica únicamente que la accionante ha salido del país con dirección a España, y que no se desprende del mismo que la accionante se encuentre registrada en alguna oficina consular del Ecuador.
- 39.** En este sentido, es preciso considerar que el artículo 56 del COGEP condiciona la citación por carteles fijados en consulados cuando se verifique que el demandado conste registrado en uno de los consulados de Ecuador. Dicho de otro modo, el juez que no logre comprobar que existe este registro consular, estará obligado a ordenar la citación por los medios de comunicación, según lo establece el referido artículo 56 del COGEP. En el presente caso, al no comprobar que existe registro consular de la accionante, lo que correspondía era que se realice la citación por la prensa.
- 40.** Así también, a fojas 141 del expediente de la Unidad Judicial, se puede observar que el juez, en la providencia de 19 de octubre de 2015, sobre la base de los artículos 56 y 58 del COGEP, justificó la procedencia de la citación por la prensa comprobando que se han realizado las diligencias necesarias para determinar el domicilio de la accionante y que se realizó la declaración juramentada conforme prescribe la ley.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Sobre las diligencias necesarias para definir el domicilio del demandado la Corte señaló que: “*deben procurarse que la citación por la prensa se efectúe una vez que se agoten otras instancias, debiendo disponerse que el actor previamente demuestre haber indagado en todas las fuentes de información necesarias, a fin de poder establecer que en realidad desconoce el domicilio de los demandados, por lo que no basta la simple declaratoria bajo juramento*”. Corte Constitucional, sentencia N°. 327-15- SEP-CC, caso N°. 1504-13-EP, pág. 9.

<sup>21</sup> Las diligencias que se realizaron constan en el párrafo 6 *supra*.

<sup>22</sup> “*En lo principal, atendiendo el escrito que antecede, y en vista de que la actora del presente proceso, bajo juramento ha declarado que le es imposible determinar la individualidad o residencia actual, de los demandados señores: Mirian Yessenia Piedra Sarmiento y Ángel Rodrigo Piedra Sarmiento, se dispone se los CITE por la prensa de la ciudad de Loja, de conformidad con el 58 en relación con el Art. 56 numeral 1 del Código Orgánico General de Procesos*” (“Énfasis añadido”)

41. Finalmente, se puede evidenciar que en el expediente procesal existe la constancia de que se realizaron las tres publicaciones de la citación en el diario la Crónica.<sup>23</sup> De este modo, se observa que se cumplió lo indicado en el artículo 56 del COGEP.
42. En consecuencia, este Organismo verifica que se precauteló el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa de la accionante, toda vez que se realizó la citación por la prensa, conforme a lo establecido en la ley, permitiéndole que presente las excepciones en el término previsto en el artículo 642 del Código de Procedimiento Civil.<sup>24</sup>
43. Por consiguiente, esta Corte no colige del expediente procesal que se haya violentado el derecho a la defensa de la accionante, considerando que la citación ordenada por la prensa cumplía los presupuestos procesales aplicables conforme al COGEP -por las razones ya expuestas en el párrafo 34- y que la accionante se encontraba habilitada para presentar su contestación a la demanda y las pruebas que considere pertinentes y en consecuencia, también pudo oponerse a la sentencia.
44. Finalmente, es preciso recalcar que en virtud de que la complejidad del caso surge como consecuencia de la aplicación de una norma de carácter infraconstitucional relacionada con la citación a través de uno de los medios de comunicación y al haberse descartado la violación de derechos constitucionales, este Organismo será deferente con la aplicación de la norma por parte del juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Gonzanamá, provincia de Loja.

## V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección N°. 1203-18-EP.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

<sup>23</sup> Fs. 142-144 del expediente N°. 11308-2014-0392 de la Unidad Judicial.

<sup>24</sup> Fs. 80 y 81 del expediente N°. 11308-2014-0392 de la Unidad Judicial.

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz; y, dos votos salvados de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 21 de septiembre de 2022; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No. 1203-18-EP/22****VOTO SALVADO****Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín**

1. Con profundo respeto hacia los argumentos esgrimidos por la sentencia de mayoría, con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”), formulamos nuestro voto salvado en los siguientes términos:
2. La sentencia de mayoría desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por la accionante, puesto que consideró que su citación a través de publicaciones en el diario de circulación local ‘La Crónica’, fue realizada de conformidad con el artículo 56 del Código Orgánico General de Procesos (“**COGEP**”) y, por tanto, no vulneró su derecho a la defensa, pese a que existían constancias procesales de que la accionante se encontraba en España desde el 06 de octubre de 2014 y no había retornado a Ecuador.
3. Sin embargo, disentimos con la decisión de mayoría, pues, a nuestro criterio, (i) adopta una interpretación inexacta del artículo 56 del COGEP que, en casos como el presente, resulta incompatible con las exigencias constitucionales del derecho a la defensa; y, (ii) pierde de vista que pueden existir vulneraciones al derecho a la defensa que no requieren la inobservancia de una regla de trámite.
  - i. ***Sobre la inexacta interpretación del artículo 56 del COGEP que resulta incompatible con el derecho a la defensa***
4. El artículo 56 del COGEP que se encontraba vigente -y que era aplicable al caso- determinaba que a las personas cuya individualidad, domicilio o residencia sea imposible determinar, se procederá a citar por carteles fijados en los consulados en caso de que la persona haya salido del país o conste en el registro consular. En tal sentido, el artículo 56 del COGEP establecía:

*“(…) La declaración de que es imposible determinar la individualidad, el domicilio o residencia de la o del demandado y que se han efectuado todas las diligencias necesarias, para tratar de ubicar a quien se pide citar de esta forma, como acudir a los registros de público acceso, la hará la o el solicitante bajo juramento que se presentará ante la o el juzgador del proceso o mediante deprecatorio a la o al juzgador del domicilio o residencia de la o del actor.*

*Para el caso anterior se adjuntará además la certificación del Ministerio de Relaciones Exteriores que indique si la persona salió del país o consta en el registro consular. Si se verifica que es así, se citará mediante carteles fijados en el consulado en el que se encuentra registrado.*

*La o el juzgador no admitirá la solicitud sin el cumplimiento de esta condición. De admitirla, deberá motivar su decisión” (énfasis añadido).*

5. No obstante, a consideración de la sentencia de mayoría, el artículo 56 del COGEP únicamente exigía la citación a través de carteles fijados en el consulado cuando la persona en el extranjero consta en el registro consular, puesto que si esta salió del país y no se encuentra inscrita en el registro, corresponde su citación a través de uno de los medios de comunicación en Ecuador.

6. Así, la sentencia de mayoría determinó:

*“el artículo 56 del COGEP condiciona la citación por carteles fijados en consulados cuando se verifique que el demandado conste registrado en uno de los consulados de Ecuador. Dicho de otro modo, el juez que no logre comprobar que existe este registro consular, estará obligado a ordenar la citación por los medios de comunicación, según lo establece el referido artículo 56 del COGEP. En el presente caso, al no comprobar que existe registro consular de la accionante, lo que correspondía era que se realice la citación por la prensa” (énfasis añadido)*

7. Sin embargo, en nuestra opinión, al utilizar expresamente la conjunción disyuntiva “o”, el artículo 56 del COGEP era claro en que correspondía la citación a través de carteles consulares en cualquiera de los siguientes supuestos: i) que se acredite que la persona salió del país; o, ii) que la persona conste en un registro consular. En consecuencia, la norma vigente en ese momento no limitaba este tipo de citación al requisito de registro consular.

8. En contraste con lo anterior, con posterioridad a la resolución del caso en cuestión, dados los inconvenientes prácticos que implicaba la norma, el legislador reformó el artículo 56 del COGEP en el sentido de que era necesario que se adjunte la certificación del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana respecto a “**si la persona que salió del país consta en el registro consular**”, puesto que “*si se verifica que es así, se citará mediante carteles fijados en el consulado (...)*”.

9. En consecuencia, la sentencia de mayoría no advierte que existen diferencias relevantes entre la norma que era aplicable al caso y la reforma efectuada en el 2019 y aplica una interpretación del artículo 56 del COGEP que plantea una exigencia adicional al accionante que no estaba prevista en el ordenamiento jurídico, permitiendo con ello una infructuosa citación por la prensa que devino en la vulneración del derecho a la defensa de la accionante, pues se le citó a través de un medio de comunicación local en Loja, pese a que existían contundentes constancias procesales de que residía en España.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Conforme consta en la razón de no citación (fj. 89 del expediente), la accionante no residía en Loja, sino que “*su actual domicilio es en el país de España*”. Asimismo, conforme al certificado de movimiento migratorio (fj. 130 y 131 del expediente) la accionante había salido del país el 06 de octubre de 2014 sin que exista constancia procesal de que haya ingresado al país hasta las fechas de citación (23, 26 y 27 de octubre de 2015) a través del diario ‘La Crónica’.

10. Cabe señalar que, en decisiones anteriores, la Corte Constitucional ha enfatizado la particular importancia de la citación judicial como solemnidad sustancial común a todos los procesos, puesto que permite garantizar el derecho a la defensa en todas sus etapas<sup>2</sup>. En tal sentido, la citación constituye un acto de comunicación procesal que permite al demandado conocer de la demanda, pretensiones y alegaciones seguidas en su contra para que pueda contestar la demanda y deducir las excepciones correspondientes en su defensa.
11. Además, la importancia de la citación judicial no se limita a ello, pues a diferencia de otras posibles vulneraciones que ocurren en etapas posteriores del proceso, la falta de citación provoca que el demandado se encuentre privado de todas las garantías del derecho a la defensa al impedir que comparezca, cuente con el tiempo y medios para la preparación de su defensa, que sea oportunamente escuchado, que tenga la posibilidad de presentar los argumentos y pruebas que considere necesarios para la defensa de sus derechos e intereses y que en general pueda recurrir de las resoluciones que le resulten adversas. Por lo que, en definitiva, existe una particular protección constitucional de que la citación, efectivamente, pueda alcanzar a su destinatario.
12. Por ello, en general, la Corte Constitucional ha determinado que debe preferirse los mecanismos de citación que aseguran, en mayor grado, que el demandado pueda comparecer al proceso y relegar la citación por medios de comunicación, exclusivamente, a situaciones en las que se han agotado los mecanismos para averiguar su individualidad, residencia o domicilio y sea imposible determinarlos<sup>3</sup>.
13. A nuestro criterio, esto no ocurrió en el presente caso, pues, como ya quedó anotado, el juez de la Unidad Judicial dispuso la citación por un medio de comunicación en Loja a sabiendas de que la demandada había salido del Ecuador un año antes y que residía en España. De modo que consideramos que sí existió una vulneración a su derecho a la defensa y que la Corte Constitucional debió declararlo y repararlo.
  - ii. ***Sobre la existencia de vulneraciones al derecho a la defensa que no requieren la inobservancia de una regla de trámite***
14. En segundo lugar, discrepamos de la sentencia de mayoría, puesto que adopta una postura que reduce las posibles vulneraciones al derecho a la defensa únicamente a situaciones en las que se haya inobservado una regla de trámite. Así, la sentencia de mayoría considera que al no existir una inobservancia del artículo 56 del COGEP, no se habría vulnerado el derecho a la defensa.
15. No obstante, a nuestro criterio, la sentencia de mayoría pierde de vista que efectivamente existen casos en los que una determinada actuación u omisión jurisdiccional deja a la

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 593-16-EP/21, 12 de mayo de 2021, párr. 38.

<sup>3</sup> Entre otras, véase: Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 341-14-EP/20; Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1688-14-EP/20; Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 609-13-EP/20; Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 593-16-EP/21.

parte procesal en una situación de real indefensión y, en consecuencia, socava el derecho a la defensa, aun cuando haya cumplido todas las reglas de trámite establecidas por la ley procesal. Así, conforme lo ha reconocido la Corte Constitucional, en la sentencia No. 1568-13-EP/20:

*17.1. El derecho a la defensa es un **principio constitucional** que está rodeado de una serie de **reglas constitucionales de garantía** (art. 76.7 de la Constitución y sus literales); por ejemplo, la garantía de la persona de contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa, o la de recurrir el fallo o resolución en que se decida sobre sus derechos.*

*17.2. Si bien el derecho a la defensa es el principio que fundamenta las mencionadas reglas de garantía, la suma de estas no agota el alcance de aquel derecho. Así, los casos de violación de las señaladas garantías no son los únicos supuestos de indefensión, es decir, de vulneración del derecho a la defensa.*

*17.3. La legislación procesal está llamada a configurar el ejercicio del derecho a la defensa y de sus garantías en el marco de los distintos tipos de procedimiento, a través de un conjunto de reglas de trámite.*

*17.4. No siempre la violación de estas reglas de trámite involucra la vulneración del principio del derecho a la defensa. Es decir, no siempre aquellas violaciones legales tienen relevancia constitucional. Para que eso ocurra, es preciso que, en el caso concreto, además de haberse violado la ley procesal, se haya socavado el principio del derecho a la defensa, es decir, se haya producido la real indefensión de una persona, lo que de manera general –pero no siempre– ocurre cuando se transgreden las reglas constitucionales de garantía de aquel derecho.*

*17.5. Por otro lado, para que la vulneración del derecho a la defensa se produzca no es requisito que se haya violado una regla de trámite de rango legal, bien puede haber situaciones de indefensión atípicas” (énfasis añadido).*

16. Es así que, por ejemplo, la Corte Constitucional ha declarado la vulneración del derecho a la defensa en casos en que, habiéndose -en principio- cumplido las reglas de trámite, se citó por la prensa a una persona analfabeta, cuestión que provocó que sus posibilidades “*de conocer de la existencia de la demanda a través de la prensa, sean bastante remotas*”<sup>4</sup>.
17. Bajo esa misma lógica, en el presente caso, con independencia de si el juez de la Unidad Judicial Civil interpretó correctamente el artículo 56 del COGEP, por las razones antes expuestas, resulta evidente que se vulneró el derecho a la defensa de la accionante al haberle dejado en una situación de real indefensión en el proceso seguido en su contra

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 341-14-EP/20, 22 de enero de 2020, párr. 47. Asimismo, la Corte Constitucional en la sentencia No. 538-16-EP/21 estableció una vulneración atípica del derecho a la defensa: “*si bien no se puede reprochar al tribunal de casación el quebrantamiento de una regla de trámite, en este caso, la vulneración del principio del derecho a la defensa se produce de manera directa: se trata de una vulneración atípica de ese derecho fundamental*”.

por efectuar una citación por la prensa que, a todas luces, era ineficaz pues de las constancias procesales se evidencia que la accionada residía en España.

18. En consecuencia, por las razones expuestas, consideramos que se debió aceptar la acción extraordinaria de protección y declarar la vulneración del derecho a la defensa, razón por la cual disintimos del voto de mayoría.

KARLA  
ELIZABETH  
ANDRADE  
QUEVEDO  
Firmado digitalmente por  
KARLA ELIZABETH  
ANDRADE  
QUEVEDO  
Karla Andrade Quevedo  
JUEZA CONSTITUCIONAL

DANIELA  
SALAZAR MARIN  
Digitally signed by  
DANIELA SALAZAR MARIN  
Date: 2022.10.07 17:05:45  
-05'00'  
Daniela Salazar Marín  
JUEZA CONSTITUCIONAL

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 1203-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 04 de octubre de 2022, mediante correo electrónico a las 15:47; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

120318EP-4c217



**Caso Nro. 1203-18-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia fue suscrito el día jueves seis de octubre de dos mil veintidós; y, los votos salvados que anteceden fueron suscritos el día viernes siete de octubre de dos mil veintidós; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente.*

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
**SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**



**Sentencia No. 636-17-EP/22**  
**Jueza ponente:** Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 21 de septiembre de 2022

**CASO No. 636-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 636-17-EP/22**

**Tema:** La Corte Constitucional desestima la demanda de acción extraordinaria de protección propuesta contra la sentencia dictada en el juicio de excepciones a la coactiva No.09504-2015-0004, al determinar que en la causa no se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante, CONECEL S.A.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 15 de diciembre de 2014 María del Carmen Burgos Macías, procuradora jurídica del Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones CONECEL S.A., en adelante “CONECEL”, planteó una demanda de excepciones a la coactiva en contra del auto de pago emitido por el juzgado de coactivas del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro dentro del procedimiento de ejecución coactiva No. 016-2014. Luego del sorteo de rigor la causa se signó con el No. 09504-2015-0004 y correspondió su conocimiento al Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 2 con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas.
2. En sentencia de 23 de enero de 2017, los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 2 con sede en el cantón Guayaquil resolvieron declarar sin lugar las excepciones deducidas por CONECEL al proceso coactivo No. 016-2014.
3. CONECEL solicitó aclaración y ampliación del fallo, que fueron negadas en auto de 31 de enero de 2017, dictado por los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 2 con sede en el cantón Guayaquil.
4. El 8 de febrero de 2017, CONECEL interpuso recurso de casación impugnando el fallo de 23 de enero de 2017.
5. En auto dictado y notificado el 10 de febrero de 2017, los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 2 con sede en el cantón Guayaquil resolvieron negar el recurso de casación, considerando en lo principal que: “(...) *Sobre cuando (sic) procede el recurso de casación en los juicios de excepciones; la Corte Nacional de Justicia resolvió declarar la existencia del siguiente precedente jurisprudencial obligatorio, por la triple reiteración de fallos sobre un mismo punto de derecho, el mismo que consta publicado en el Registro Oficial No. 650 del 6 de Agosto del 2009, que dice: (...) los juicios de excepciones a la coactiva, se constituyen en procesos de conocimiento, únicamente cuando se refieren a asuntos de derecho material o de*

*fondo, es decir cuando las excepciones propuestas son las que constan expresamente detalladas en los numerales 3, 4 y 5 del artículo 212 del Código Tributario que se refiere ‘De las excepciones’; en los demás casos, al tratarse de los numerales 1, 2, 6, 7, 8, 9, y 10 del artículo 212 mencionado, el proceso se constituye de ejecución y no de conocimiento, tornándose en improcedente el recurso extraordinario de casación, si se lo interpone amparándose en estos numerales’; QUINTO.- El pronunciamiento contenido en la Resolución mencionada en el Considerando anterior, constituye precedente jurisprudencial obligatorio, conforme a lo establecido en el inciso segundo del Art. 19 de la Ley de Casación, en concordancia con el Art. 185 de la Constitución de la República del Ecuador y Art. 182 del Código Orgánico de la Función Judicial, la misma que tiene que ser acatada por este Tribunal cuando tenga que calificar un Recurso de Casación. En mérito a los considerandos que anteceden, atento a lo dispuesto en el Art. 7 de la mencionada Ley, se deniega el Recurso”.*

6. El 14 de marzo de 2017, María del Carmen Burgos Macías, procuradora jurídica de CONECEL S.A., en adelante “la entidad accionante”, planteó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 23 de enero de 2017 y el auto de 10 de febrero de 2017, dictados por los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 2 con sede en el cantón Guayaquil.
7. El 13 de junio de 2017, el tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformado por las ex juezas constitucionales Pamela Martínez y Ruth Seni Pinoargote y el ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera, resolvió admitir a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el **No. 636-17-EP**.
8. En sorteo de causas realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 28 de junio de 2017, correspondió la sustanciación del caso a la ex jueza constitucional Pamela Martínez.
9. En sorteo de causas realizado en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa No. 636-17-EP correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien avocó conocimiento de la misma mediante auto de 26 de mayo de 2021, en el que requirió un informe motivado a los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 2 con sede en el cantón Guayaquil.
10. El 11 de junio de 2021, Jaminton Enrique Intriago Alcívar y Camilo Patricio Palomeque Vera, alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Flavio Alfaro, respectivamente, presentaron un escrito como parte demandada del proceso de origen.
11. El 1 de julio de 2021, con oficio No. 09504-0004-OFICIO-00623-2021, suscrito por la abogada Eustaquia del Rocío Panchana García, secretaria del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 2 con sede en el cantón Guayaquil, las juezas Emperatriz Fuentes Figueroa y Laura Genoveva Sabando Espinales; y, el juez Marco Vinicio Rodríguez Mongón, presentaron su informe de descargo.

## II. Competencia

12. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

## III. Decisión judicial impugnada

13. A través de esta acción extraordinaria de protección la entidad accionante impugna la sentencia de 23 de enero de 2017, dictada por los jueces de la Sala Especializada del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No.2 con sede en Guayaquil y el auto que negó el recurso de casación de 10 de febrero de 2017.

## IV. Cuestión previa

14. Previo a pronunciarse sobre el fondo de la causa, corresponde a esta Corte analizar si las decisiones judiciales que se impugnan a través de esta garantía jurisdiccional corresponden a decisiones que sean objeto de la acción extraordinaria de protección.
15. El artículo 94 de la Constitución señala que 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 (...)*”. En el mismo sentido, el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que: “*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*”.
16. En la sentencia No. 37-16-SEP-CC<sup>1</sup>, la Corte Constitucional estableció la regla jurisprudencial de preclusión procesal de la admisibilidad, determinando que los requisitos previstos para la fase de admisibilidad no pueden ser revisados una vez que se agotó esta etapa. Sin embargo, en la sentencia No. 154-12-EP/19<sup>2</sup>, esta Corte Constitucional estableció una excepción a esta regla jurisprudencial disponiendo que “*si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo (...) la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso*”.

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 37-16-SEP-CC correspondiente a la causa No. 977-14-EP, adoptada en sesión del Pleno de 3 de febrero de 2016.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 154-12-EP/19, adoptada en sesión del Pleno de 20 de agosto de 2019.

17. En esa misma línea, en la sentencia No. 1502-14-EP/19<sup>3</sup>, la Corte Constitucional señaló que, “*estamos ante un auto definitivo si este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones*”.
18. En el presente caso es preciso destacar que en el Registro Oficial No. 650 de 6 de agosto de 2009, se publicó la resolución por la cual la Corte Nacional de Justicia declaró la existencia del siguiente precedente jurisprudencial:

*“PRIMERO: En aplicación del Art. 2 de la Ley de Casación que dispone: ‘el recurso de casación procede contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento, dictados por las cortes superiores, por los tribunales distritales de lo fiscal y de lo Contencioso administrativo’, y en concordancia con el Art. 212 del Código Tributario, los juicios de excepciones a la coactiva, se constituyen procesos de conocimiento, únicamente cuando se refieren a asuntos de derecho material o de fondo, es decir cuando las excepciones propuestas son las que constan expresamente detalladas en los numerales 3, 4 y 5 del artículo 212 del Código Tributario que se refiere “De las excepciones”; en los demás casos, al tratarse de los numerales 1, 2, 6, 7, 8, 9, y 10 del artículo 212 mencionado, el proceso se constituye de ejecución y no de conocimiento, tornándose en improcedente el recurso extraordinario de casación, si se lo interpone amparándose en estos numerales”.*

19. En este sentido, con relación al supuesto (1.1) la sentencia de 23 de enero de 2017, dictada por los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No.2 con sede en Guayaquil, por la cual se resolvió negar la demanda de excepciones planteada por las causales 9 y 10 del artículo 212 del Código Tributario, corresponde a la decisión definitiva en la causa y, por tanto, es objeto de la acción extraordinaria de protección.
20. Por otra parte, el auto de 10 de febrero de 2017, dictado por los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 2 con sede en Guayaquil, corresponde a un auto que deniega por improcedente el recurso de casación propuesto en la causa, considerando el precedente jurisprudencial expuesto en el párrafo 18 *supra*. En tal sentido, no corresponde a la decisión definitiva en la causa.
21. En igual forma, respecto al supuesto (1.2), no se evidencia que el auto de 10 de febrero de 2017 haya impedido la continuación del juicio, ni el inicio de un nuevo proceso ligado a las pretensiones contenidas en la demanda, pues corresponde a la decisión que deniega un recurso inoficioso.

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1502-14-EP/19, adoptada en sesión del Pleno de 7 de noviembre de 2019.

22. Finalmente, con relación al supuesto (2) de la sentencia No. 1502-14-EP/19, la Corte Constitucional ha establecido que excepcionalmente pueden ser objeto de la acción extraordinaria de protección los autos que, por sus efectos, podrían generar una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal, situación que no se verifica en la causa ya que el auto de 10 de febrero de 2017, corresponde al auto que niega un improcedente recurso de casación, como se ha expuesto en líneas anteriores.
23. En razón de lo antes mencionado, se verifica que en la causa, el auto de 10 de febrero de 2017, dictado por los jueces de del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 2 con sede en Guayaquil, no es una decisión que sea objeto de la acción extraordinaria de protección, por lo que esta Corte únicamente se pronunciará sobre la alegada vulneración de derechos relacionada con la sentencia de 24 de enero de 2017.

## V. Alegaciones de los sujetos procesales

### a. De la entidad accionante

24. La entidad accionante indica que la decisión judicial impugnada vulnera sus derechos a la defensa en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica contemplados en los artículos 76 numeral 7 literal l) y 82 de la Constitución.
25. Con relación a la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica la entidad accionante cita el contenido del artículo 82 de la CRE y de la sentencia No. 21-15-SIN-CC dictada dentro del caso No. 0019-15-IN, el 1 de julio de 2015, por la cual se resolvió declarar la inconstitucionalidad del artículo 18 de la “Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Flavio Alfaro”, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 283 del 7 de julio de 2014.
26. Seguidamente cita el contenido del artículo 96 numeral 1 de la LOGJCC<sup>4</sup> y expresa que: “(...) *En el fallo cuestionado la vulneración a la seguridad jurídica se evidencia cuando se justifica el cobro coactivo en base a una norma que ha sido previamente declarada como inconstitucional, hecho conocido por el Gad (sic) y por los Jueces (sic). Este pronunciamiento de la Corte Constitucional existía 18 meses antes de la expedición de la sentencia cuestionada, fue público por su publicación en el Registro Oficial, por tanto, se desatendió una norma previa, pública y de conocimiento general, mas (sic) aún si son jueces y que se presumen conocen el derecho, resultando increíble*

---

<sup>4</sup> El numeral 1 del artículo 96 de la LOGJCC determina lo que sigue: “Art. 96.- *Efectos del control de constitucionalidad.- Las sentencias que se dicten sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad surten efectos de cosa juzgada, en virtud de lo cual: 1. Ninguna autoridad podrá aplicar el contenido de la disposición jurídica declarada inconstitucional por razones de fondo, mientras subsista el fundamento de la sentencia (...)*”.

*como jueces administran justicia aplicando una norma inexistente por inconstitucional”.*

- 27.** Sobre la alegada vulneración de su derecho a la defensa en la garantía de la motivación la entidad accionante cita el contenido del artículo 76 numeral 7 literal l de la CRE y se expresa en los siguientes términos: “(...) *La Sala que expide el fallo que cuestiono debió pronunciarse de forma objetiva y unívoca respecto a la declaratoria de inconstitucionalidad que origina el cobro (sic) de la tasa impugnada, sus argumentos también debieron centrarse y relacionarse al cargo formulado, sin embargo la Sala no se pronuncia en lo absoluto. En ninguna parte de la sentencia se determina el por qué un GAD puede continuar pretendiendo el cobro de una coactiva a pesar de que la Ordenanza que lo origina ha sido declarada inconstitucional (sic) (...)”.*
- 28.** Sobre lo anterior agrega lo que sigue: “(...) *¿Que (sic) motivación puede existir cuando los jueces no abordan uno de los temas principales de la litis?; todo esto toma mayor relevancia, pues al no obtener el pronunciamiento esperado mi representada solicita la correspondiente aclaración (sic) y ampliación de la sentencia buscando el pronunciamiento de la Sala respecto a este tema controvertido, para lo cual de forma petulante recibimos como respuesta (sic) de la Sala simplemente que a su criterio ‘no hay nada que aclarar ni ampliar de la sentencia expedida’. Entendiéndose que la aclaración y ampliación de una sentencia, forma parte íntegra de la misma, en este instante se configura una segunda vulneración al derecho de mi representada de obtener una resolución motivada, pues simplemente un juzgador no puede decir de forma tan campante ‘aquí no hay nada que aclarar ni ampliar’ sin que medie la correspondiente motivación del por qué de sus dichos”.*
- 29.** Finalmente, la entidad accionante refiere que su pretensión es que se declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados.

#### **b. De las autoridades judiciales demandadas**

- 30.** El 1 de julio de 2021, con oficio No. 09504-0004-OFICIO-00623-2021, suscrito por la abogada Eustaquia del Rocío Panchana García, secretaria del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil, las juezas Emperatriz Fuentes Figueroa y Laura Genoveva Sabando Espinales; y, el juez Marco Vinicio Rodríguez Mongón, presentaron su informe de descargo, en el cual reprodujeron el contenido del auto de 24 de junio de 2021, dictado en la causa No. 09504-2015-0004, y afirmaron:

*“PRIMERO: La sentencia emitida dentro de esta causa, el 23 de enero de 2017, las 14h07, sobre la cual la Corte Constitucional del Ecuador dentro del proceso No. 636-17EP (sic) de Acción Extraordinaria de Protección, ha solicitado a este Tribunal el informe fundamentado sobre las actuaciones en el proceso No. 09504-2015-0004, fue suscrita por los jueces Abg. Emperatriz Lucrecia Fuentes Figueroa, Abg. Ligia Izurieta Alaña y Dr. Mario Proaño Quevedo; de los cuales únicamente la abogada Emperatriz Fuentes Figueroa continúa formando parte del Tribunal a cargo de este proceso. SEGUNDO: Conforme lo ordenado por el Juez Constitucional se procede a realizar un*

*informe de descargo: (2.1) La sentencia emitida se enmarcó en los principios y disposiciones constitucionales, doctrinarias y jurídicas que se hacen mención en el texto de la misma; aplicados de manera fundamentada a los hechos y pruebas que constaban en el expediente, es decir en conjunción a las verdades procesales, conforme se puede constatar de mismo. (2.2) El Tribunal declaró sin lugar las excepciones deducidas al proceso coactivo 016-2014 seguido por el GAD Municipal del Cantón Flavio Alfaro en contra del Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A. CONECEL, por considerar que la actora pretendía con dicha excepción que el Tribunal revisé (sic) y se pronuncié sobre los antecedentes del Auto de Pago (sic), y esto es, sobre el origen y/o del derecho para la emisión de los (sic) títulos de crédito, siendo que el contribuyente ejerció en su debida oportunidad la acción que le confería el Art. 151 del Código Tributario, esto es presentó observaciones en contra de los títulos de crédito, reclamo que fue negado, sin que conste que dicha decisión haya sido impugnada judicialmente, que era lo procedente, tal como se sustentó en la sentencia con las normas legales y precedentes jurisprudenciales, aplicables al caso”.*

### **c. De terceros con interés**

- 31.** El 11 de junio de 2021, Jaminton Enrique Intriago Alcívar y Camilo Patricio Palomeque Vera, alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Flavio Alfaro, respectivamente, presentaron un informe de descargo como parte demandada del proceso de origen y en el mismo señalaron que: *“(...) el Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Flavio Alfaro, mediante Sesiones efectuadas el día miércoles 13 de junio de 2018 en primera instancia; y, en segunda instancia, el día miércoles 20 de junio de 2018, resolvió aprobar la ‘Ordenanza Sustitutiva que regula la Implantación de estaciones, bases celulares, centrales y fijas y de radio telecomunicaciones en el cantón Flavio Alfaro’, la misma que deroga totalmente la “Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del Cantón Flavio Alfaro”; es decir, derogó expresamente todo su contenido y sus disposiciones, entre ellas, obviamente, el Art. 18 que había sido declarado inconstitucional mediante la sentencia No. 021-15-SIN-CC, de fecha 1 de julio de 2015, emitida por esta Corte Constitucional dentro del Caso No. 0019-15-IN (Acción de Inconstitucionalidad)”.*
- 32.** Con relación al juicio de excepciones a la coactiva No. 09504-2015-0004, señalan que: *“El mencionado proceso judicial fue tramitado en legal y debida forma, observando las solemnidades comunes a esta clase de juicios y los principios que rigen la actividad jurisdiccional; sobre todo, respetando el derecho de las partes, el derecho a la tutela judicial efectiva, las garantías básicas del debido proceso; y, el derecho a la seguridad jurídica, consagrados en los Artículos 75, 76 y 82, respectivamente, de la Constitución de la República del Ecuador”.*
- 33.** Sobre la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica expresan que: *“La legitimada activa alega que, en la sentencia dictada por el Tribunal de lo Contencioso Tributario con sede en la ciudad de Guayaquil, se vulneró el derecho a la seguridad*

*jurídica. Sin embargo, en su demanda de acción extraordinaria de protección se limita a citar definiciones y apreciaciones doctrinarias que tiene la Corte Constitucional sobre este derecho consagrado en el Art. 82 de la Carta Fundamental. Estos conceptos dados por el máximo Tribunal de Justicia Constitucional del Ecuador como es la Corte Constitucional, sin duda son muy valiosos para ilustrarnos sobre el contenido y el alcance de este derecho. No obstante, si la actora no logra determinar, explicar, sustentar y demostrar de qué manera se ha violado este derecho en la sentencia a la que se refiere, de nada sirve que transcriba todos los fallos dictados por la Corte Constitucional o toda la doctrina constitucional referentes al tema de la seguridad jurídica como derecho consagrado en la Constitución”.*

- 34.** Con relación a la alegada vulneración del derecho a la defensa en la garantía de obtener una decisión motivada señala que: *“(…) La actora denuncia injustificadamente esta supuesta violación, diríamos que hasta en forma irresponsable, porque no explica ni sustenta de qué manera ocurrió dicha violación. Menciona que el Tribunal que dictó la sentencia atacada no consideró la inconstitucionalidad de la disposición de una Ordenanza, pero resulta que ese punto o tema particular no era parte u objeto de la controversia. En ese sentido, sus argumentos no son objetivos ni convincentes, alega situaciones que no se compadecen con la realidad procesal; pues, de la sola lectura del fallo, es evidente que éste sí cumple con el requisito de la debida motivación, en la forma que exige el Art. 76, numeral 7, literal L) de la Carta Fundamental”.*
- 35.** Sobre lo anterior agrega que: *“(…) La falta de motivación alegada por el accionante, sin el debido fundamento, no es más que un simple enunciado porque no logra justificar las razones por las que asegura que la sentencia carece de motivación. En efecto, sobre la supuesta vulneración de este derecho, también se limita a citar definiciones y conceptos de este derecho constitucional, pero no explica ni demuestra la forma cómo ha ocurrido esta supuesta violación. Presentar una acción extraordinaria de protección contra una sentencia, solo porque es contraria a los intereses y pretensiones de una de las partes, no es causal ni constituye una razón válida para atacar un fallo a través de esta acción constitucional, que es de carácter extraordinario, que por esa razón es de exclusivo conocimiento y resolución del más alto Tribunal de Justicia Constitucional del Ecuador como es la Corte Constitucional”.*

## **VI. Análisis Constitucional**

- 36.** En su escrito de demanda la entidad accionante indica que la decisión judicial impugnada vulnera sus derechos a la defensa en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica contemplados en los artículos 76 numeral 7 literal 1) y 82 de la Constitución.
- 37.** Al respecto, esta Corte Constitucional de acuerdo con lo establecido en la sentencia No. 1967-14-EP/20<sup>5</sup>, encuentra que en la demanda se presentan argumentos completos

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr.28.

respecto de la alegada vulneración de derechos constitucionales, sin perjuicio de lo cual, identifica que las alegaciones sobre la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, se circunscriben a que las autoridades judiciales al dictar sentencia no habrían considerado la declaratoria de inconstitucionalidad contenida en la sentencia No. 021-15-SIN-CC, por lo que, a fin de evitar una reiteración en el análisis, se reconducirá su estudio a través de la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

### **Derecho a la seguridad jurídica**

38. El artículo 82 de la Constitución establece que: *“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*.
39. La Corte Constitucional ha determinado que la seguridad jurídica comprende tres aspectos: confiabilidad, certeza y no arbitrariedad. La confiabilidad está garantizada con el proceso de generación de normas, es decir, la aplicación del principio de legalidad. En cuanto a la certeza, los particulares deben estar seguros de que las reglas de juego no sean alteradas, para lo que se debe contar con una legislación estable y coherente, así como un conjunto de normas que hagan valer sus derechos. Finalmente, debe evitarse una posible arbitrariedad por parte de los órganos administrativos y jurisdiccionales en la aplicación de preceptos legales<sup>6</sup>.
40. En el presente caso, la entidad accionante expresa que la vulneración a su derecho a la seguridad jurídica *“(…) se evidencia cuando se justifica el cobro coactivo en base a una norma que ha sido previamente declarada como inconstitucional, hecho conocido por el Gad y por los Jueces. Este pronunciamiento de la Corte Constitucional existía 18 meses antes de la expedición de la sentencia cuestionada, fue público por su publicación en el Registro Oficial, por tanto, se desatendió una norma previa, pública y de conocimiento general, mas (sic) aún si son jueces y que se presumen conocen el derecho, resultando increíble como jueces administran justicia aplicando una norma inexistente por inconstitucional (…)”*.
41. Al respecto, para efectos del análisis de la decisión impugnada, se observa que en el proceso de origen la entidad accionante propuso su demanda con fundamento en las siguientes excepciones a la coactiva:

*“4.1.- La del numeral 10mo del artículo 212 del Código Tributario: ‘Nulidad de auto de pago o del procedimiento de ejecución por falsificación del título de crédito; por quebrantamiento de las normas que rigen su emisión, o falta de requisitos’ por lo siguiente: El Gobierno Autónomo Municipal de Flavio Alfaro no ha emitido títulos de crédito determinados y líquidos; en los cuales se registre el número de antenas y estructuras metálicas efectivamente ocupados en dicho cantón, situación que impide a mi representada conocer sobre las especificaciones del valor adeudado; y, que a su vez,*

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 010-12-SIN-CC de 17 de abril de 2012.

*conlleva a la NULIDAD del trámite que rige su emisión, incumpliendo el artículo 149 del Código Tributario (...).*

*4.2.- La del numeral 9 del artículo 212 del Código Tributario: Duplicación de títulos respecto de una misma obligación tributaria y de una misma persona (...) El Gobierno Autónomo Descentralizado emitió los títulos No. 001-GADM-F.A y No. 002-GADM-F.A. por el mismo rubro: 'Implantación Metálica', ambos al amparo de lo dispuesto en el artículo 18 de la Ordenanza Municipal publicada en el Registro Oficial del Suplemento 286 del 7 de julio del 2014; no obstante, en el artículo en mención únicamente consta un valor de 20% de RBU diario, siendo entonces los títulos duplicados por haber sido emitidos en contra de mi representación por el mismo concepto' (...)"*

- 42.** De la revisión del fallo impugnado, dictado por los jueces del Tribunal Distrital, se advierte que se pronuncian sobre su competencia para conocer la causa, declaran la validez del proceso, refieren consideraciones sobre el término probatorio y carga probatoria en la causa, luego de lo cual enuncian las dos excepciones planteadas por la compañía accionante y proceden a realizar el análisis de las mismas.
- 43.** Con relación a la excepción prevista en el artículo 212 numeral 10 del Código Tributario, el Tribunal Distrital en el considerando sexto señaló lo siguiente: “(...) *la Sala advierte que: 6.1.2).- A fojas 2 a 4 de los autos obran [los dos títulos de créditos y las razones de notificación realizadas en noviembre del 2014, conforme aparece de las actas de notificación que obran a fojas 9 y 11]. De la lectura de los títulos de crédito se tiene que la obligación tributaria adeudada es la 'Tasa por utilización y ocupación del espacio aéreo Municipal por la colocación de estructuras metálicas y antenas de la compañía CONECEL S.A. ubicadas en el cantón Flavio Alfaro' y 'Tasa por permiso de implantación de estructura metálica ubicada dentro del cantón Flavio Alfaro'. En los 2 títulos se señala que el tributo se genera conforme lo dispone el Art. 18 de la Ordenanza Municipal publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 283 del 7 de julio del 2014. 6.1.3).- (...) en el ítem de “concepto” de los títulos de crédito se encuentra la motivación respecto al tributo, cuyo cobro persigue la coactiva recurrida a través de acción coactiva cuyas excepciones motivan la presente causa, siendo a criterio de los Jueces suficientemente explicativo el detalle sobre el origen de la obligación. 6.1.4).- Lo antes expuesto valida el cumplimiento de la administración municipal de lo señalado en el numeral 4 del Art. 150 del Código Tributario, ya que los títulos de crédito cuentan con la indicación expresa de su 'concepto por el que se emita con expresión de su antecedente'; con lo que se cumple en el procedimiento de ejecución con la solemnidad sustancial de aparejar a la coactiva título de crédito valido (sic) (...)"*
- 44.** Respecto a la excepción prevista en el artículo 212 numeral 9 del Código Tributario, en el considerando sexto del fallo se señaló lo siguiente: “(...) *6.2).- En cuanto a la excepción 9 del Art. 212 que también ha deducido el actor y que se refiere a la duplicación de títulos respecto de una misma obligación tributaria y de una misma persona, obran a fojas 2 a 4 de los autos los dos títulos de créditos, los mismos que se han emitido por concepto de: Título 001-GADM-F.A por 'Tasa por utilización y ocupación del espacio aéreo Municipal por la colocación de estructuras metálicas y*

*antenas de la compañía CONECEL S.A. ubicadas en el cantón Flavio Alfaro' y No. 002-GADM.F.A. por 'Tasa por permiso de implantación de estructura metálica ubicada dentro del cantón Flavio Alfaro', señalándose en los mismos que el tributo se genera conforme lo dispone el Art. 18 de la Ordenanza Municipal publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 283 del 7 de julio del 2014. El referido Art. 18 de la Ordenanza citada, contempla varios conceptos, es decir no sólo por estructura metálica sino también por Antenas, por lo tanto no se puede decir que se han emitido por una misma obligación, no configurándose por tanto la excepción 9 del Art. 212 deducida por el excepcionante; sin que la Sala se pronuncie sobre la procedencia de su emisión, por los motivos ya expuestos en el punto 6.1 (...)*".

45. Finalmente, los jueces del Tribunal Distrital con base en las consideraciones antes referidas, resolvieron declarar sin lugar la demanda de excepciones planteada por CONECEL S.A.
46. De lo anteriormente señalado, se colige que en el fallo impugnado, los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil, se refieren a las excepciones planteadas por la parte accionante respecto de la coactiva para el cobro de un tributo cuyo hecho generador se establece en el artículo 18 de la "Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Flavio Alfaro", publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 283 del 7 de julio de 2014, no obstante, no se desprende de ninguna parte del fallo impugnado un pronunciamiento del estatus jurídico de esta disposición normativa, que incluya la consideración respecto de la sentencia de la Corte Constitucional dictada dentro del caso No. 0019-15-IN<sup>7</sup>, signada con el No. 021-15-SIN-CC de fecha 1 de julio de 2015 y publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 559 de 5 de agosto de 2015, que declaró la inconstitucionalidad del antedicho artículo 18, que es la norma con base en la cual se emitieron los títulos de crédito de la coactiva, cuyas excepciones son tratadas en el proceso de origen.
47. Al respecto, es preciso señalar lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que determina lo siguiente:

*"Art. 95.- Efectos de la sentencia en el tiempo.- Las sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro. De manera excepcional se podrán diferir o retrotraer los efectos de las sentencias, cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, la plena vigencia de los derechos constitucionales, y cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general.*

<sup>7</sup> En el caso No. 0019-15-IN consta que en el auto de admisión emitido el 09 de abril de 2015 se dictó como medida cautelar la suspensión provisional del indicado artículo 18, habiéndose el extracto de la demanda publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 485 de 22 de abril de 2015.

*Cuando la declaratoria de inconstitucionalidad de una disposición jurídica produzca un vacío normativo que sea fuente potencial de vulneración de los derechos constitucionales o produzca graves daños, se podrá postergar los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad”. (Énfasis agregado).*

- 48.** En el presente caso se observa que, en la sentencia No. 021-15-SIN-CC, dictada por el Pleno de la Corte Constitucional el 1 de julio de 2015 y publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 559 de 5 de agosto de 2015, en lo principal se resolvió lo que sigue:

*“1. Aceptar la acción pública de inconstitucionalidad presentada por la abogada María del Carmen Burgos Macías por los derechos que representa en calidad de procuradora judicial del CONSORCIO ECUATORIANO DE TELECOMUNICACIONES S. A. (CONECEL) y -en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad del artículo 18 de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o Jurídicas privadas dentro del cantón Flavio Alfaro, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 283 del 7 de julio de 2014, por contravenir el principio constitucional tributario de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República.*

*2. Se conmina a la municipalidad del cantón Flavio Alfaro a que, en el marco de sus competencias constitucionales y dentro de un plazo razonable, adecúe las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, a los principios constitucionales tributarios previstos en el artículo 300 de la Constitución de la República, tomando en consideración las declaratorias de inconstitucionalidad establecidas dentro de las sentencias Nros. 007-15-SIN-CC y 008-15-SIN-CC, dictadas por la Corte Constitucional el 31 de marzo de 2015”.*

- 49.** De la revisión del fallo No. 021-15-SIN-CC, no se verifica que este Organismo haya determinado los efectos (*ex nunc o ex tunc*) de la declaratoria de inconstitucionalidad, de tal forma que, por regla general los efectos del mismo, en los términos previstos en el artículo 95 de la LOGJCC, rigen hacia futuro, sin que se afecten situaciones consolidadas bajo la norma declarada inconstitucional.
- 50.** En este sentido, es necesario resaltar el hecho de que la causa de origen corresponde a un juicio de excepciones a la ejecución coactiva<sup>8</sup>, y que, en el presente caso, el acto administrativo cuya ejecución se persigue, no habría sido impugnado en sede

---

<sup>8</sup> Sobre los procedimientos coactivos en sentencia No. 105-10-JP/21, esta Corte Constitucional se pronunció en los siguientes términos: “(...) la potestad coactiva, (...) es una manifestación de la autotutela administrativa de naturaleza ejecutiva y no declarativa, por tanto el ejercicio de esta potestad no se encuentra diseñado para determinar responsabilidades ni acreencias, sino para el cobro o ejecución de créditos que ya han sido previamente declarados; de ahí que encuentra su fundamento concreto en la efectivización del cobro de créditos estatales propugnando que dicha recaudación se realice eficazmente. Así también, la Corte Constitucional ha precisado que la potestad coactiva no constituye una potestad jurisdiccional, pues se trata de la atribución que el ordenamiento jurídico ha otorgado a ciertos servidores de la administración pública para cobrar créditos o deudas públicas a través de un procedimiento específico establecido en la ley”.

jurisdiccional, conforme lo advierten los propios jueces del Tribunal Distrital en el fallo impugnado<sup>9</sup>, y, por lo tanto, al momento de iniciar el juicio se encontraba firme.

51. En razón de lo anterior, y considerando principalmente que la sentencia No. 021-15-SIN-CC no estableció efectos retroactivos, ni consideraciones de ningún tipo respecto de los procedimientos coactivos iniciados en aplicación de la normativa declarada inconstitucional, se descarta la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante.

## VII. Decisión

En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección **No. 636-17-EP**.
2. Notificar esta decisión, archivar el proceso y devolver el expediente al juzgador de origen.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

<sup>9</sup> En el fallo impugnado, los jueces del Tribunal Distrital señalan lo que sigue: “(...) 6.2.5).- *No se puede dejar de observar que el actor en la demanda de excepciones a través de la excepción 10 del Art. 212 pretende que la Sala proceda a revisar y pronunciarse sobre los antecedentes del Auto de Pago, esto es, sobre el origen y/o del derecho para la emisión de los títulos de crédito, siendo que el contribuyente ejerció en su debida oportunidad la acción que le confería el Art. 151 del Código Tributario, esto es presentó observaciones en contra de los títulos de crédito, conforme se verifica a fojas 13 a 15 de los autos, reclamo que fue negado según Resolución No. 002-DF-GADM-FA-2014, sin que conste en autos que dicha decisión haya sido impugnada judicialmente, que era lo procedente y no pretender transformar un juicio de excepciones a la coactiva en un juicio de impugnación. La parte actora podía impugnarla judicialmente a través de la acción que la ley prevé para tal propósito, lo cual no ha sido siquiera alegado y mucho menos probado por el actor, por tanto dicho acto administrativo adquirió firmeza y ejecutoriedad. Al respecto, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro del Recurso de Casación No. 383-2012 (CREUSCORP S.A./SRI), en resolución de fecha 18 de junio del 2014 (...) señaló: ‘(...) En el presente caso lo que el contribuyente debió haber hecho es impugnar dicha resolución oportunamente ante el Tribunal Distrital de lo Fiscal dentro de los veinte días de su notificación de conformidad con lo establecido en el Art. 229 del Código Tributario, con el objeto de que el acto administrativo no adquiera firmeza y ejecutoriedad y sean revisados los requisitos de validez para la emisión de esta clase de actos, lo que evidentemente en el presente caso no ha sucedido (...) el contribuyente no puede en un juicio de excepciones a la coactiva incoar en contra de un antecedente firme o ejecutoriado (...)’ (...).”*

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, en sesión ordinaria de miércoles 21 de septiembre de 2022; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No. 636-17-EP/22****VOTO SALVADO****Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz****I. Antecedentes**

1. La Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría, en sesión del Pleno del día miércoles 21 de septiembre de 2022, la sentencia correspondiente al caso No. **636-17-EP**, en la que se desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por el Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A. CONECEL (“**entidad accionante**”) en contra de la sentencia de 23 de enero de 2017, emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil. En dicha sentencia, el tribunal declaró sin lugar las excepciones deducidas por la entidad accionante dentro del proceso de excepciones a la coactiva signado con el N°. 09504-2015-001.
2. En la sentencia de mayoría se consideró que la sentencia impugnada no vulneró el derecho a la seguridad jurídica, en atención a que la sentencia constitucional No. 021-15-SIN-CC<sup>1</sup>, en la que se declaró inconstitucional el artículo 18 de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes, tendido de redes pertenecientes a personas naturales y jurídicas privadas dentro del cantón Flavio Alfaro, no estableció efectos retroactivos, ni consideraciones de ningún tipo respecto de los procedimientos coactivos iniciados en aplicación de la normativa declarada inconstitucional.
3. Mi criterio, sobre los efectos de inaplicación de una norma que ha sido declarada inconstitucional mediante la sentencia, no coincide con la decisión de mayoría, es así que sobre la base del artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), formulo respetuosamente el siguiente voto salvado:

**II. Análisis**

4. En el presente voto sostengo que la sentencia de 23 de enero de 2017, dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil, vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante al no justificar e identificar que el artículo 18 de la ordenanza, que es la norma jurídica que sirvió de base para exigir el pago del tributo a través del auto de pago, fue declarada inconstitucional, el 01 de julio de 2015, es decir, dos años antes de la expedición de la decisión judicial.

---

<sup>1</sup> Sentencia dictada por el Pleno de la Corte Constitucional el 1 de julio de 2015 dentro del caso N°. 0019-15-IN, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 559 de 5 de agosto de 2015.

5. En ese sentido, el Tribunal aplicó una norma no vigente al momento de su decisión y dejó en firme un proceso coactivo que persigue el cobro de una obligación tributaria, lo cual vulneró el derecho a la seguridad jurídica en los elementos de previsibilidad y certeza de la entidad accionante.

## **II.a Sobre el derecho a la seguridad jurídica y sus componentes de previsibilidad y certeza**

6. En la demanda de acción extraordinaria de protección, las principales alegaciones de la entidad accionante acusan una supuesta vulneración a la seguridad jurídica, así lo expresa:

i) *“Sin perjuicio de la declaración de inconstitucional (sic) del art. 18 de la Ordenanza referida, que eran el sustento del cobro coactivo iniciado, el Gad Flavio Alfaro desoyendo lo dispuesto por la Corte Constitucional el 1 julio de 2015, prosigió (sic) participando activamente en el proceso de excepciones pre-existente, obteniendo una sentencia favorable que erróneamente avala el cobro de tasas en base a una ordenanza que fue expulsada, previamente, del ordenamiento jurídico por inconstitucional”*. En ese sentido, advierte lo siguiente: *“Sin perjuicio de aquello, el GAD de Flavio Alfaro al continuar con el intento de cobranza de esta tasa ya declarada inconstitucional estaba actuando, expresamente, en contra de lo resuelto por la Corte Constitucional. Es decir, en armonía con lo resuelto por la Corte Constitucional, queda claro que los Gobiernos Autónomos Descentralizados carecen de competencia para ejercer la jurisdicción coactiva invocando para su cobro normas que resulten declaradas como inconstitucionales, que es precisamente lo acaecido en el presente caso, lo que devela una notoria violación a los derechos constitucionales de mi representada, pues no se justifica proseguir con la coactiva”*.

ii) *“Para resaltar más la vulneración de los derechos de mi representada, en la sentencia que desecha las excepciones la Sala en ninguna parte hace mención a la declaración de inconstitucionalidad parcial de la ordenanza, no obstante conocer de dicho particular, este silencio tiene un tufillo desagradable que resulta inaceptable. Ante tal silencio, Conecel mediante escrito del 27 de enero de 2017, solicitó la aclaración y ampliación de la sentencia, en el sentido de exigir una explicación y motivación por que el Tribunal no se pronunció sobre el hecho previo y conocido por ellos relativo a la declaratoria de inconstitucionalidad parcial de la Ordenanza y, sobretodo la motivación de porqué los jueces daban vigencia y eficacia a normas que ya no existía en el ordenamiento jurídico. Este petitorio fue negado con la frase lapidaria: ‘No existe nada que aclarar ni ampliar’. Como se puede apreciar la no motivación del Tribunal es evidente y no resiste más comentarios”*.

7. Conforme lo descrito, esta Corte verifica que la sentencia de 23 de enero de 2017 solamente se refiere a las excepciones a la coactiva planteadas por CONECEL, a criterio del tribunal ninguna de las excepciones alegadas por la empresa se configuró. Por lo tanto, el tribunal resolvió declarar sin lugar el juicio de excepciones. Sin embargo, en la sentencia se omite señalar que el artículo 18 de la ordenanza, que constituyó el fundamento para exigir el cobro de las tasas a la empresa fue declarado inconstitucional el 1 de julio de 2015.

8. Es decir que, la norma que configuró la obligación tributaria, y como consecuencia de tal obligación se prosiguió con el proceso de cobro a través del auto de pago emitido por el GAD de Flavio Alfaro desde el 01 de julio de 2015 fue expulsada del ordenamiento jurídico.<sup>2</sup>
9. En la sentencia de 01 de julio de 2015, la Corte Constitucional aceptó la acción pública de inconstitucionalidad presentada por el CONECEL, declaró inconstitucional el artículo 18 de la ordenanza por contravenir el principio constitucional tributario de equidad previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República. Es decir, dicha norma jurídica fue expulsada del ordenamiento jurídico desde el 1 de julio de 2015. En dicha sentencia no existe un efecto diferido o modulación de tal decisión, que condicione su ejecutabilidad. En otras palabras, el artículo 18 al ser declarado inconstitucional fue expulsado inmediatamente del ordenamiento jurídico y no existe ningún sustento para que una autoridad jurisdiccional desconozca el efecto de esta declaración de inconstitucionalidad.
10. En suma, el tribunal al declarar sin lugar el juicio de excepciones, no analiza ni siquiera identifica como un mínimo de cumplimiento de su deber judicial de transparencia, que la norma a aplicar en el caso concreto no se encontraba vigente porque fue declarada inconstitucional de manera previa, luego de dicha omisión con el cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente, permite que se continúe con el cobro de una obligación tributaria, con lo cual dejó de observar la disposición jurídica que obliga de forma expresa a toda autoridad pública a no aplicar normas declaradas inconstitucionales conforme lo establece el artículo 96 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.<sup>3</sup>
11. Por todo lo expuesto, el juez de la causa al expedir la sentencia de 23 de enero de 2017, por acción, al aplicar una norma que no estaba vigente al momento de expedir su decisión judicial debido a que fue declarada inconstitucional, vulnera el derecho a la seguridad jurídica.

---

<sup>2</sup> La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia consideró lo siguiente: *“Asimismo, se recuerda que conforme lo ha señalado esta Corte dentro de las sentencias Nros. 007-15-SIN-CC y 008-15-SIN-CC, reiterado en la sentencia N°. 016-15-SIN-CC, en base a los artículos 261 y 313 de la Constitución de la República, el cobro de una tasa por el uso de un espacio aéreo y subsuelo dentro del régimen de comunicaciones y telecomunicaciones, es de competencia exclusiva del Estado central y no de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. De ahí que se resolvió en dichas sentencias eliminar de las normas que constan dentro de las ordenanzas, las palabras ‘uso de espacio aéreo’ y ‘subsuelo’ entendiéndose que las misma (sic) hacen referencia a competencias exclusivas del Estado central dentro del régimen de comunicaciones y telecomunicaciones. Circunstancia por la cual la Municipalidad del cantón Flavio deberá adecuar su normativa a lo señalado en dichas sentencias, eliminando el cobro de tasas por el uso del espacio aéreo y el subsuelo, por no ser materia susceptible de regulación por aquel nivel de gobierno”*. (la negrilla me pertenece)

<sup>3</sup> **Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional Art. 96.**- Efectos del control de constitucionalidad.- *“Las sentencias que se dicten sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad surten efectos de cosa juzgada, en virtud de lo cual: 1. Ninguna autoridad podrá aplicar el contenido de la disposición jurídica declarada inconstitucional por razones de fondo, mientras subsista el fundamento de la sentencia”*. (la negrilla me pertenece)

### III. Decisión

Consecuentemente, considero que se debía aceptar la acción extraordinaria de protección No. **636-17-EP**, declarar que la sentencia de 23 de enero de 2017, expedida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil, vulneró el derecho a la seguridad jurídica en sus componentes de certeza y previsibilidad, se ordena dejar sin efecto la sentencia y retrotraer el proceso hasta antes de la vulneración.



Jhoel Escudero Soliz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 636-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 03 de octubre de 2022, mediante correo electrónico a las 11:05; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



063617EP-4bc67



**Caso Nro. 0636-17-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que antecede fue suscrito el día martes cuatro de octubre de dos mil veintidós, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente.*

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
**SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta  
**DIRECTOR**

Quito:  
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto  
Telf.: 3941-800  
Exts.: 3131 - 3134

[www.registroficial.gob.ec](http://www.registroficial.gob.ec)

IM/AM

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

*"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"*

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.