

# REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



## SUMARIO:

	Págs.
<b>CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR</b>	
<b>DICTÁMENES Y SENTENCIAS:</b>	
839-17-EP/21 En el Caso No. 839-17-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por la Contraloría General del Estado. ....	3
2193-17-EP/21 En el Caso No. 2193-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 2193-17-EP. ....	10
3373-17-EP/21 En el Caso No. 3373-17-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección No. 3373-17-EP .....	18
3420-17-EP/21 En el Caso No. 3420-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 3420-17-EP. ....	28
69-18-IS/21 En el Caso No. 69-18-IS Desestímese la acción de incumplimiento interpuesta. ....	35
2846-17-EP/21 En el Caso No. 2846-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección.....	41
1368-17-EP/21 En el Caso No. 1368-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1368-17-EP .....	48

---

	Págs.
<b>13-18-CN/21 En el Caso No. 13-18-CN Absúélvese la consulta de constitucionalidad de norma planteada por el Juez de la Unidad Judicial de Adolescentes Infractores con sede en el Distrito Metropolitano de Quito y declárese la constitucionalidad aditiva del artículo 175 numeral 5 del Código Orgánico Integral Penal .....</b>	<b>58</b>
<b>19-20-IS/21 En el Caso No. 19-20-IS Acéptese la acción de incumplimiento No. 19-20-IS .....</b>	<b>91</b>
<b>32-19-IN/21 En el Caso No. 32-19-IN Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad No. 32-19-IN .....</b>	<b>103</b>



**Sentencia No. 839-17-EP/21**  
**Juez ponente:** Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M. 08 de diciembre de 2021

### **CASO No. 839-17-EP**

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

### **SENTENCIA**

**Tema:** En la presente decisión se analiza si el auto de inadmisión dictado el 9 de marzo de 2017 por una conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva con relación al principio de administración de justicia consistente en no sacrificar la justicia por la omisión de meras formalidades. Una vez efectuado el análisis correspondiente, se acepta la acción extraordinaria de protección.

#### **I. Antecedentes Procesales**

1. Gonzalo Rafael Paredes Donoso presentó una acción contencioso administrativa de plena jurisdicción o subjetiva en contra de la Contraloría General del Estado (en adelante “la Contraloría”) y la Procuraduría General del Estado (en adelante “la Procuraduría”)¹. El proceso judicial signado con el No. 17811-2016-01291 recayó en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, órgano que, a través de la sentencia emitida el 23 de diciembre de 2016, aceptó la demanda².
2. Inconforme con la decisión, la Contraloría interpuso recurso de casación. En auto de 9 de marzo de 2017, Daniella Camacho Herold, conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo, inadmitió el medio impugnatorio.
3. El 11 de abril de 2017, Alejandra Patricia Vivanco Carrión, en calidad de directora de patrocinio, recaudación y coactivas (e) de la Contraloría General del Estado y delegada del Contralor General del Estado (en adelante “la entidad accionante”) presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 9 de marzo de 2017.

¹ El actor impugna la Resolución No. 3044 de 18 de febrero de 2016, mediante la cual “*el Director de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado confirma la responsabilidad civil, orden de reintegro, en contra del principal responsable, y subsidiaria y solidariamente, en contra del actor y otros por la suma total de \$ 998,63 USD. Indica que el origen de la responsabilidad civil recurrida es el informe del examen especial efectuado a los ‘Pagos por encargos y subrogaciones y nombramientos provisionales en reemplazo de servidores que se encuentran en comisión de servicios sin remuneración’ por el periodo [sic] 1 de enero a 21 de diciembre de 2013. Que como consecuencia de los resultados de ese examen especial, se emitió la Orden de Reintegro contra la señora María Gabriela Galeas Castrillón.*”

² En la decisión se dispuso “*declara[r] la nulidad de la resolución No. 3044 de 18 de febrero de 2016, así como de la Orden de Reintegro 00534-DAI de 10 de marzo de 2015, emitidas por las autoridades administrativas.*”

4. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 19 de septiembre de 2017, admitió a trámite el caso.
5. Una vez posesionados ante la Asamblea Nacional los actuales jueces de la Corte Constitucional, en sesión del Pleno del Organismo, llevada a cabo el 12 de noviembre de 2019, se sorteó la causa y su conocimiento recayó en el juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 12 de octubre de 2021.

## II. Alegaciones de las partes

### A. Fundamentos de la acción

6. La entidad accionante considera que el auto expedido el 9 de marzo de 2017 por la conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, transgredió los derechos a la tutela judicial efectiva y debido proceso en la garantía de motivación, previstos en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal l) del texto constitucional.
7. La Contraloría alega que se vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva porque en el auto de inadmisión se establece que no se precisó la sentencia recurrida; sin embargo:

*“[S]e necesitaba que el juez de admisión se sirva cotejar la síntesis del fallo citado con la sentencia que reposa en el cuaderno de instancia para determinar cuál es la sentencia impugnada, por lo manifestado se colige que la sentencia ha sido individualizada en el recurso, por lo que el argumento para la inadmisión del recurso carece de asidero su recurso debió ser admitido.”*

8. Adicionalmente, la entidad accionante alega que el auto de inadmisión no cumple con los parámetros de motivación, ya que:

*“No es razonable por cuanto el fallo aplica de forma arbitraria la normativa legal existente al caso en particular y decide inadmitir el recurso de casación interpuesto por la Contraloría, consideración a la cual llega sin ningún tipo de elemento valorativo[...]; de la misma manera el fallo del juez casacionista carece de razonabilidad en virtud de que no se ciñe a las reglas de la lógica pues en el recurso se determina en dos epígrafes, cual es la sentencia recurrida, por lo que mediante un ejercicio de comparación el juez podía de forma clara cotejar el fallo que se casa, de esta forma se evidencia que no se explica la pertenencia en la aplicación de la norma pues no se realiza el proceso de subsunción entre la norma y el argumento sino que se aplica la norma de forma arbitraria lo que deviene en falta de motivación.”*

9. Finalmente, solicita que la Corte Constitucional acepte la acción extraordinaria de protección y *“que sean [sic] otro juez de la mencionada Sala quien resuelva sobre la aceptación a trámite del recurso planteado”*.

### B. Argumentos de la parte accionada

10. Mediante auto dictado el 12 de octubre de 2021, el juez sustanciador, Hernán Salgado Pesantes, requirió a la autoridad judicial accionada que, en el término de cinco días, presente un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda.
11. Mediante oficio presentado el 14 de octubre de 2021, Daniella Camacho Herold, jueza nacional, señaló que:

*“En el caso del recurso de casación interpuesto por el doctor Mauricio Mantilla Cortés en su calidad de delegado del doctor Carlos Pólit Faggioni Contralor General del Estado, el recurrente al interponer su recurso de casación, no indica acertadamente la sentencia recurrida incumpliendo con lo establecido en el artículo 267.1 del Código Orgánico General de Procesos [...] En el escrito de interposición del recurso de casación el recurrente al referirse a la sentencia expresa ‘interpongo el presente recurso de casación en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo [sic] N° 1, Quito, 19 de enero de 2016, las 15h43’, de la constación [sic] de la sentencia se observa que la sentencia es de ‘...23 de diciembre de 2016 a las 15h04.’, incumpliendo [sic] de esta manera con lo establecido en el artículo 267. 1 del Código Orgánico General de Procesos [sic] ya que el recurrente tenía la obligatoriedad de indicar la fecha de la sentencia del [sic] la cual presenta el casación.”*

### **III. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional**

#### **A. Competencia**

12. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

#### **B. Análisis constitucional**

13. De la revisión de la demanda se desprende que los argumentos vertidos para sostener la posible vulneración de derechos a la tutela judicial efectiva y debido proceso en la garantía de motivación se dirigen a reprochar que del recurso de casación se podría colegir la decisión que se impugna, entonces, no se debió inadmitir el medio de impugnación por la falta de indicación de la sentencia objetada.
14. Por lo tanto, al existir el mismo argumento para sostener la vulneración de derechos, al adecuarse sus argumentos a una posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en conexión con el principio consistente en no sacrificar la justicia por la mera omisión de formalidades, recogido en el artículo 169 de la Constitución, este Organismo realizará el análisis de la posible vulneración de este derecho.
15. La Constitución de la República en su artículo 75 reconoce que: *“Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en*

*ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.”*

16. Al respecto, la Corte Constitucional, ha señalado que el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva contempla tres presupuestos: “i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión”<sup>3</sup>.
17. De la revisión del caso concreto, se verifica que la alegación de la entidad accionante tiene relación con el elemento de acceso a la justicia, pues alega que a pesar de que hubo un error por parte de la Contraloría en la fecha de la decisión que se impugna, del escrito contentivo del recurso de casación, la conjuenza nacional podía colegir cuál fue la sentencia recurrida.
18. Respecto del presupuesto del acceso a la administración de justicia, esta Corte ha explicado que “[s]e viola el derecho a la acción cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia”<sup>4</sup>.
19. Ahora bien, de la revisión del auto impugnado, se observa que el análisis de la conjuenza nacional, se circunscribe en lo que sigue:

*“De conformidad con el Art. 267 del Código Orgánico General de Procesos el cuál en el numeral 1 establece ‘...Indicación de la sentencia o auto recurrido con individualización de la o del juzgador que dictó la resolución impugnada [...]’ sin embargo, revisado el proceso se establece que hora [sic] de la sentencia es ‘...23 de diciembre de 2016, a las 15h04.’, razón por la cual se determina que la fecha de la sentencia que consta en esta causa es diferente a la que consta en el recurso de casación interpuesto por el recurrente. [...] De esta manera el recurrente incumple con lo establecido en el Art. 267 numeral 1) del Código Orgánico General de Procesos, requisito que en forma obligatoria debe contener el recurso de casación.”*

20. Del texto citado, se observa que la única razón de la conjuenza nacional para inadmitir el recurso de casación presentado por el ahora accionante, fue que existió un error en la indicación de la fecha en la que se emitió la sentencia de instancia, y, al evidenciar este error, no se continuó con el examen de admisibilidad.
21. En este sentido, sobre el error en la indicación de la fecha de la sentencia recurrida en el escrito de un medio de impugnación, la Corte ha manifestado que no es razón suficiente para que los jueces establezcan la imposibilidad de determinar cuál es la decisión impugnada, menos cuando de otros elementos presentados podría ser colegida<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 889-20-JP/21, párr. 110.

<sup>4</sup> *Ibidem*, párr. 113.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1822-13-EP/19, párr. 30 y 31.

22. En el escrito contentivo del recurso de casación presentado por la ahora recurrente se observa que: **i)** se precisa el número de proceso<sup>6</sup>; **ii)** los nombres de los sujetos procesales; **iii)** descripción de la resolución emitida por el tribunal de instancia<sup>7</sup>; y, **iv)** en el desarrollo de los cargos de casación la Contraloría cita partes de la sentencia impugnada.
23. De ahí que, la conjueza nacional pudo deducir sin esfuerzo la decisión impugnada y, al inadmitir el recurso solamente por la equivocación en la fecha de emisión del fallo, cuestión que incluso pudo ser subsanada, sacrificó la justicia por la omisión de formalidades y evitó que se continúe con el examen de admisibilidad.
24. Entonces, se evidencia que la entidad accionante no pudo acceder a la administración de justicia, pues si bien, como esta Corte ha mencionado en varias sentencias, el recurso de casación es un medio de impugnación de carácter extraordinario y los conjueces están facultados para resolver sobre su admisibilidad según condicionamientos previstos en la ley, esto no implica que debe existir una revisión basada en formalismos fácilmente subsanables que suponen la imposición de barreras irracionales para acceder a la administración de justicia.
25. Por lo expuesto, esta Corte concluye que la autoridad judicial, en el auto de 9 de marzo de 2017, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, en el componente de acceso a la administración de justicia, en relación con su obligación de no sacrificar la justicia por la verificación del cumplimiento de meras formalidades.

#### IV. 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. Declarar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en relación con el principio de administración de justicia consistente en no sacrificar la justicia por la omisión de meras formalidades.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada por la Contraloría General del Estado.
3. Como medidas de reparación se dispone:

---

<sup>6</sup> La Contraloría en el escrito menciona que interpone recurso de casación “*en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Contencioso Administrativo N° 1, Quito, el 19 de enero de 2016. Las 15h43, dentro del Caso No. 17811-2016-01291, propuesta por el señor William David Paredes Molina apoderado del señor Gonzalo Rafael Paredes Donoso en contra del señor Contralor General del Estado y del Procurador General del Estado*”.

<sup>7</sup> En el escrito contentivo del recurso de casación, la Contraloría indica que “[e]l fallo impugnado acepta la acción planteada por el señor William David Paredes Molina apoderado del señor Gonzalo Rafael Paredes Donoso y declara nula la Resolución No. 3944 de 18 de febrero de 2016.”

- a) Dejar sin efecto el auto de 9 de marzo de 2017, emitido por Daniella Camacho Herold, entonces conjuenza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.
- b) En consecuencia, se ordena que mediante sorteo, una nueva conjuenza o conjuenz de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia conozca el recurso de casación presentado por la Contraloría General del Estado y emita el auto que corresponda, observando el derecho a la tutela judicial efectiva.
- c) La conjuenza o conjuenz de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia deberá emitir el auto que corresponda a la brevedad posible.

4. Se dispone la devolución del expediente.

5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES  
Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

Firmado digitalmente por  
LUIS HERNAN BOLIVAR  
SALGADO PESANTES  
Fecha: 2021.12.16  
11:25:28 -05'00'

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 08 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI  
Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

Firmado digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD  
GARCIA BERNI**

**CASO Nro. 0839-17-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves dieciséis de diciembre de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 2193-17-EP/21**  
**Juez ponente:** Enrique Herrería Bonnet

Quito, 08 de diciembre de 2021.

### **CASO No. 2193-17-EP**

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

### **SENTENCIA**

**Tema:** En esta sentencia, se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador contra el auto de 19 de julio de 2017 dictado por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia dentro del juicio N°. 17504-2011-0069. Se concluye que la autoridad judicial no violó el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación.

### **I. Antecedentes**

#### **1.1. El proceso originario**

1. El 15 de julio de 2011, la señora Martha Cecilia González Cornejo inició una acción de impugnación contra el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“SENAE”), en la que impugnó la resolución No. DGN-DNJA-DP-RE-0462 emitida por el director general de dicha institución, en la que resolvió declarar sin lugar su reclamo administrativo de impugnación y ratificar la rectificación de tributos No. DCP-JRP-RE-076.<sup>1</sup> El juicio fue signado con el N°. 17504-2011-0069.
2. Mediante sentencia de 18 de enero de 2017, la Sala Única del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Quito (“Tribunal”) resolvió aceptar la demanda, declarar la nulidad de (i) la resolución N°. DGN-DNJA-DP-RE-0462 y (ii) la rectificación de tributos emitida con resolución No. DCP-JRP-RE-076; y, declarar en firme la declaración aduanera presentada mediante DAU N°. 14819496, refrendo 028-2009-10-031912.

<sup>1</sup>Fs. 256-262, en la sentencia de 18 de enero de 2017, se indicó que la actora “importó a consumo mercaderías, constantes en la declaración con refrendo No. 028-2009-10-031912, a la que acompañó todos los documentos requeridos en el artículo 44 de la Ley Orgánica de Aduanas (vigente en aquel momento), y que previo a liquidar los valores correspondientes, se realizó el aforo físico correspondiente. Que, de forma posterior, la Administración Aduanera revisó los valores ya declarados por su parte, y utilizó para tal efecto la figura de la rectificación tributaria con No. DCP-JRP-RE-076 de 02 de marzo de 2011. Señala que uno de los valores que se pretendía reliquidar es el IVA, por lo que presentó su reclamo administrativo ante el gerente general de la Corporación Aduanera Ecuatoriana de ese entonces, reclamo que fue declarado sin lugar, mediante resolución No. DGN-DNJA-DP-RE-0462 de 22 de junio de 2011, ratificándose la validez de la rectificación de tributos emitida”. La cuantía de la demanda fue fijada en USD 80.789,30.

3. Inconforme con la decisión, el SENAЕ interpuso recurso de casación. Mediante auto de 19 de julio de 2017 el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia resolvió inadmitir el mismo.

### 1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 14 de julio de 2016, el SENAЕ<sup>2</sup> (“entidad accionante”) presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa contra el auto de 19 de julio de 2017<sup>3</sup>. Esta acción fue admitida el 2 de octubre de 2017.
5. 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.
6. El 29 de julio 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

7. De conformidad con los artículos 437 y 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

8. La entidad accionante identificó como vulnerados sus derechos a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica, y al debido proceso en la garantía a la motivación. Así también acusa la violación de los artículos 424, 425, 426, 427 y 429 de la CRE.
9. La entidad accionante arguye que el auto impugnado *“no se encuentra debidamente fundamentado y motivado, ya que el RECURSO DE CASACIÓN interpuesto, está planteado en forma correcta”*.
10. Sobre la tutela judicial efectiva afirma que la autoridad accionada *“no motiva ni analiza por qué inadmitió (su) Recurso de Casación”*.

---

<sup>2</sup> Por intermedio de la procuradora fiscal del director general del SENAЕ.

<sup>3</sup> Si bien la sentencia de 18 de enero de 2017 no fue impugnada expresamente, de la revisión integral de la demanda se desprende que la entidad accionante también presentó argumentos encaminados a impugnar dicha decisión.

11. En relación con la sentencia de 18 de enero de 2017, la entidad accionante identifica ciertos enunciados de la misma que considera que no están debidamente analizados y propone normas que debieron ser aplicadas, de manera posterior concluye que en la motivación de la sentencia

*[...] no existe análisis alguno de los documentos de respaldo colindantemente con el artículo 52 de la Resolución No. 846 de Reglamento Comunitario de la decisión 571-Valor en Aduana de las Mercancías Importadas, mismo que propone los documentos base para sustentar el valor declarado en aduana, más el análisis del tribunal a quo se limitó a su criterio a que los documentos faltantes eran simples formalidades y que no afectan a los valores declarados, sin tomar en cuenta este artículo y siendo su examen meramente argumentativo.*

12. Como pretensión solicitó que se declare la vulneración de los derechos alegados y se disponga su reparación integral.

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

13. Mediante Oficio No. 159-2021-GDV-PSCT-CNJ de 30 de julio de 2021, los señores Gustavo Adolfo Durango Vela, José Antonio Suing Nagua y Fernando Antonio Cohn Zurita, jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia en su informe motivado de descargo, en lo principal manifestaron que:

*El doctor Juan Montero Chávez, en la actualidad, no forman parte de la Corte Nacional de Justicia, sin embargo, en el término concedido [...], exponemos:*

*Del auto emitido el 19 de julio de 2017, se desprende lo siguiente: i) [...] se cita las disposiciones pertinentes con la que se fundamentó la competencia para calificar la admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos propuestos [...]; ii) posteriormente analiza el contenido del recurso de casación formulado por el SENAE, estableciendo que el mismo fue oportunamente interpuesto y que el recurrente está legitimado para interponer el recurso indicado. Además, señala que "... dicho proceso se lo considera como de conocimiento [...]; (iv) El Conjuez al examinar el argumento efectuado por la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, señala que: "de lo argumentado por el recurrente no encontramos que la fundamentación se adecuó a los requerimientos que exigen los tres modos de infracción de las normas de derecho [...]"*

*De las consideraciones que anteceden, el doctor Juan Montero Chávez, Conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, ha expuesto los fundamentos que tuvo para dictar la inadmisión del recurso de casación planteado [...].*

## **IV. Análisis Constitucional**

14. De la revisión de la demanda, se observa que los argumentos de la entidad accionante con respecto a la sentencia de 18 de enero de 2017, se centraron en que

el análisis efectuado por el Tribunal Distrital no fue el correcto y que no se analizaron documentos de respaldo conforme el artículo 52 del Reglamento Comunitario de la Decisión 571.

15. Es pertinente señalar que no le corresponde a la Corte Constitucional analizar los méritos del proceso de origen como pretende la entidad accionante.<sup>4</sup> Tampoco le corresponde dilucidar si una norma fue aplicada correcta o incorrectamente por las autoridades jurisdiccionales, pues aquello es competencia exclusiva de las mismas.<sup>5</sup> En consecuencia, se aprecia que dichas alegaciones no cuentan con una carga argumentativa suficiente para ser analizadas por la Corte pese a realizar un esfuerzo razonable.<sup>6</sup>
16. Respecto el auto de 19 de julio de 2017, se identifica que la entidad accionante alegó la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía a la motivación. Sin embargo, de su argumentación se advierte que alegó la violación de su derecho a la tutela judicial efectiva como consecuencia de la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía a la motivación.
17. Al respecto, este Organismo ha señalado que, por eficiencia y economía procesal para evitar la reiteración argumental en el análisis de cada derecho, cuando se argumente la violación a la tutela judicial efectiva, el juez podrá direccionar el análisis a la garantía del debido proceso que corresponda.<sup>7</sup>
18. Por lo tanto, dado que todas las alegaciones relacionadas con la supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva se encaminan a justificar la presunta falta de motivación; este Organismo considera pertinente analizar todos los cargos acusados a través del análisis del derecho al debido proceso en la garantía a la motivación.
19. Sobre la presunta inobservancia de los principios establecidos en los artículos 424, 425, 426, 427 y 429 de la CRE, la entidad accionante no argumentó los motivos fácticos y jurídicos que podrían haber ocasionado una presunta vulneración de derechos, por lo que no le compete a este Organismo realizar valoraciones al respecto.
20. Finalmente, es importante mencionar que si bien la entidad accionante también identificó la transgresión de su derecho a la seguridad jurídica; de la revisión de la demanda se observa que no presentó ningún argumento encaminado a argumentar dicha alegación. Por lo cual esta Corte no cuenta con elementos que permitan analizar dichos cargos al no contar con una carga argumentativa suficiente pese a realizar un esfuerzo razonable.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 52.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 2034-13-EP/19 de 18 de octubre de 2019, párr. 22.

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

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 889-20-JP de 10 de marzo de 2021, párr. 122.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 21.

21. Bajo esas consideraciones esta Corte considera pertinente y suficiente analizar los cargos referidos en la demanda *in examine*, a través del siguiente problema jurídico.

**4.1. ¿En el auto impugnado se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación?**

22. La entidad accionante alegó que el auto impugnado no se encuentra debidamente fundamentado y motivado ya que el recurso de casación fue planteado de manera correcta.

23. De conformidad con lo que establece la letra l del numeral 7 del artículo 76 de la CRE, la garantía a la motivación obliga a que “l) *Las resoluciones de los poderes públicos (...) [enuncien] las normas o principios jurídicos en que se funda [la decisión] (...) y [expliquen] la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho*”.

24. La motivación se enmarca en las garantías del debido proceso, y se configura como una obligación de los poderes públicos de dar cuenta acerca de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones, en el entendido de que, sobre la justificación de sus resoluciones, reposa la legitimidad de su autoridad.

25. La sentencia N°. 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, determinó que existe una argumentación jurídica suficiente si la estructura mínimamente completa está integrada por (i) una fundamentación normativa suficiente; y, (ii) una fundamentación fáctica suficiente <sup>9</sup>.

26. Por consiguiente, corresponde a esta Corte verificar si el auto impugnado cumple con una estructura mínimamente completa para considerar que dicha decisión se encuentra motivada.

27. De la revisión del auto impugnado, se observa que el conjuez fundamentó su decisión en los siguientes considerandos:

a. Segundo: Se declaró competente conforme el artículo 184 numeral 1 de la CRE, el artículo 201 numeral 2 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”) reformado, el artículo 1 e inciso tercero del artículo 8 de la Ley de Casación; y, las siguientes resoluciones N°. 013-2012 dictada por el Consejo de la Judicatura de Transición; N°. 42-2015, N°. 60-2015 y N°. 06-2015 expedidas por el Pleno del Consejo de la Judicatura; N°. 02-2014 y N°. 06-2015 de la Corte Nacional de Justicia.

b. En el mismo considerando, afirma que pasará a revisar si el recurso cumple con lo establecido en el artículo 7 de la Ley de Casación, en tal sentido señala que:

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1158-17-EP/21 del 20 de octubre de 2021, párr. 61.

*procede a examinar si la sentencia recurrida es casable conforme lo dispuesto en el art. 2 de la Ley de Casación; si quien lo presenta posee legitimación activa, en atención al art. 4 Ibidem; si el recurso de casación ha sido oportunamente interpuesto conforme el art. 5 de la Ley de Casación, y si el escrito contentivo de los recursos reúne los requisitos establecidos en el art. 6 de la Ley en referencia, requisitos estos últimos que no son simples formalidades, sino que por lo extraordinario del recurso constituyen condicionamientos de obligatorio cumplimiento pues de aquello depende si se admite o no a trámite el recurso interpuesto.*

- c. Tercero: En la calificación el recurso, determina que la entidad accionante ha cumplido con los requisitos de legitimación, oportunidad, y procedencia.
- d. No obstante, respecto al cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 6 de la Ley de Casación establece que:

*Para fundamentar la causal primera del art. 3 de la Ley de Casación, el recurrente estaba en la obligación de: i) determinar en forma precisa y concreta el modo de infracción [...] esto es, establecer si la infracción es por: “aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación”. Aquello no ocurre en especie, pues a ninguna de las normas consideradas como infringidas se les determina un modo de infracción concreto y exacto, ya que luego de transcribir la causal invocada en el numeral IV del escrito de casación, el recurrente presenta una especie de alegato en el cual se refiere a los antecedentes (del caso), transcribe parte del numeral 5.1. de la sentencia; luego sostiene que “(...) como se puede identificar en la misma sentencia, en los informes que forman parte del proceso determinativo, no se pudieron evidenciar algunos documentos solicitados, mismos que forman parte del soporte al valor declarado [...]*

- e. Por lo tanto, infiere que:

*En el referido alegato el recurrente, se opone a lo que la sala de instancia considera como hechos dados por ciertos, respecto a la documentación presentada por la actora [...]. 4. Dicho argumento contradice la esencia de la causal invocada en la cual no se discute sobre la convicción a la que llevó el juzgador al momento de valorar los hechos conforme a la prueba aportada por las partes [...].*

- f. En tal sentido menciona:

*cuando se fundamenta el recurso de casación por la causal primera, no cabe consideración en cuanto a los hechos ni se puede realizar ninguna clase de análisis probatorio, pues se parte de la base de la correcta estimación realizada de los hechos, por los Tribunales de instancia, ya que esta causal procura proteger la esencia y contenido de la norma de derecho que consta en los códigos o leyes vigentes, incluido los precedentes jurisprudenciales, recayendo sobre la pura aplicación del derecho.*

- g. Así afirma:

*Alegar que en la sentencia existe falta de motivación, como lo hace el recurrente, no es procedente al amparo de la causal primera, sino por la causal quinta del art 3 de la Ley de Casación, pues la motivación al constituir un elemento intelectual de contenido crítico, valorativo y lógico, que consiste en el conjunto de razonamientos de hecho y de derecho en que el juez apoya su decisión [...]; por consiguiente, al ser un requisito esencial de la sentencia, cuya inexistencia provoca la nulidad del fallo inmotivado, debe ser alegada al amparo de la causal quinta del art. 3 de la Ley de Casación.*

h. Con fundamento en lo expuesto, concluyó:

*Al haberse concedido indebidamente el recurso por parte del Tribunal de instancia, inobservando lo que dispone el art. 7 de la Ley de Casación, en aplicación a lo dispuesto en el art. 201.2 del COFJ reformado, en concordancia con lo prescrito en el art. 8 inciso tercero de la Ley de Casación, por no reunir el requisito del art. 6, numeral 4 de la Ley de Casación, en relación con el art. 3 numeral 1 de la Ley de la materia, se declara la inadmisibilidad del recurso de casación interpuesto.*

28. En consecuencia, de la revisión del caso se desprende que en el auto impugnado el conjuer enunció las normas en las que fundó su decisión y al mismo tiempo explicó la pertinencia de su aplicación para la resolución del caso, evidenciándose la existencia de una fundamentación normativa suficiente; y una fundamentación fáctica suficiente.
29. Por lo expuesto, esta Corte no encuentra que en el auto impugnado se haya vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, reconocido en el artículo 76, numeral 7, literal l) de la CRE.
30. Esta Corte recuerda al SENAE 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.
31. Así, 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°. 2193-17-EP.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES  
Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

Firmado digitalmente por  
LUIS HERNAN BOLIVAR  
SALGADO PESANTES  
Fecha: 2021.12.17 13:26:13  
-05'00'

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales, Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 08 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI  
Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

Firmado digitalmente por  
AIDA SOLEDAD  
GARCIA BERNI



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD  
GARCIA BERNI**

**CASO Nro. 2193-17-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes diecisiete de diciembre de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 3373-17-EP/21**  
**Juez ponente:** Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M. 08 de diciembre de 2021.

### **CASO No. 3373-17-EP**

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

### **SENTENCIA**

**Tema:** En esta sentencia, se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador contra el auto de 16 de noviembre de 2017 dictado por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia dentro del juicio N°. 09501-2017-00273. La Corte Constitucional concluye que la autoridad judicial violó el derecho a la defensa.

### **I. Antecedentes**

#### **1.1. El proceso originario**

1. El 18 de abril de 2017, el señor Reinaldo Franco Rengel Rueda inició una acción de impugnación contra el director distrital de Huaquillas del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“SENAE”) y el Procurador General del Estado. En su demanda impugnó la resolución N°. SENAE-DDH-2017-0102-RE de 19 de enero de 2017<sup>1</sup>. El juicio fue signado con el N°.09501-2017-00273.
2. Mediante sentencia de 20 de septiembre de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil resolvió declarar con lugar la demanda y como consecuencia “*la invalidez de las Resoluciones N°. SENAE-DDH-2017-0102-RE [...] y SENAE-DDH-2016-1172-RE*” (sic).
3. Inconforme con esta decisión, el SENAE interpuso recurso de casación. En auto de 16 de noviembre de 2017 el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia resolvió inadmitir el mismo.

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

<sup>1</sup> Fs. 19, 70-73 del expediente de instancia consta que la referida resolución fue dictada dentro del proceso administrativo N° 57-2016 en el que se resolvió declarar sin lugar la impugnación contra la resolución N°. SENAE-DDH-2016-1172-RE de 7 de octubre de 2016 en la que el SENAE resolvió sancionar “*al señor Reinaldo Franco Rengel Rueda, por la infracción tipificada en el literal k) del artículo 190 del Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones (“COPCI”) respecto la existencia de mercancías no declaradas en el acto de aforo [...]*”, con una multa de USD 2 676,29.

4. El 14 de diciembre de 2017, el señor Milton Solorzano Martínez en calidad de director distrital de Huaquillas del SENA E (“**entidad accionante**”), presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa contra el auto de 16 de noviembre de 2017 (“**auto impugnado**”). Esta acción fue admitida el 27 de febrero de 2018 y fue sorteada para su sustanciación, por primera ocasión, el 14 de marzo de 2018<sup>2</sup>.
5. 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.
6. El 9 de junio 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.
7. El 15 de junio de 2021, los señores Gustavo Adolfo Durango Vela, José Suing Nagua y Gilda Rosana Morales Ordóñez, jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia dieron contestación a lo solicitado.

## II. Competencia

8. De conformidad con los artículos 437 y 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

9. La entidad accionante alega que la decisión impugnada vulneró sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, a no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, a presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida, y a la motivación; así como el derecho a la seguridad jurídica; contenidos en los artículos 75, 76 numerales 1 y 7 letras a), h) y l); y, 82 de la CRE.
10. Luego de realizar un recuento de los antecedentes del caso, arguye que su recurso de casación debía ser admitido, porque el mismo fue deducido “*invocando la causal 4 del Artículo 268 del Código General de Procesos*”, pues a su criterio existió una:

---

<sup>2</sup>Fue sorteada a la ex jueza Wendy Molina Andrade.

*interpretación errónea sobre lo cual el Tribunal (determinó), que al destruir la mercancía se ha transgredido el procedimiento previsto para la destrucción, según lo establecido en el art. 123 del Copci (sic) y 200 del Reglamento al Copci (sic), cuando los preceptos jurídicos correctos y aplicables a esa fecha y en virtud de media (sic) emergente para salvaguardar el estatus fitosanitario del país, (eran) los establecidos en la Ley de Sanidad Vegetal vigente en ese periodo.*

11. En tal sentido, considera que la inadmisión de su recurso “*vulnera su derecho a la seguridad jurídica*”, por “*el no acatamiento de esta normativa*” (énfasis añadido).
12. Sobre la **tutela judicial efectiva**, afirma que se le ha vulnerado este derecho “*de una manera clara, directa, manifiesta, ostensible y evidente*”. Para fundamentar aquello cita la sentencia N°. 015-10-SEP-CC dictada por la Corte Constitucional, ya que a su criterio “*refiere a un caso similar en el que la Corte Nacional rechaza un Recurso de Casación por meras formalidades*”. Así, menciona que:

*al ya haber adoptado la Corte Constitucional un pronunciamiento y postura clara respecto de temas análogos al hoy controvertido, en los que mantiene el criterio de que se coloca en un estado de incertidumbre cuando el recurso de casación es inadmitido por meras formalidades (es) manifiesta la vulneración a la tutela judicial efectiva, se debe tener presente el principio STARE DECISIS, que consiste en el respeto a las decisiones precedentes, emitidas por la misma autoridad, es por ello que se impone la obligación al juzgador de (en) casos análogos o ulteriores en los que debe aplicar las mismas decisiones ya emanas (sic) [...] con el fin de no caer en la creación de sentencias absurdas y contradictorias, como en el caso concreto.*

*[...] Evidentemente no se tutela el acceso a la justicia al denegar de manera infundada un recurso que tenía como fin hacer respetar los derechos que le asisten al Estado Ecuatoriano a través del (SENAE), argumentado que no contiene fundamentación idónea que permita su análisis (énfasis añadido).*

13. En cuanto al debido proceso a la garantía de la motivación, aduce que el auto impugnado “*carece de motivación, porque no se explica que puntos del recurso de casación no contienen fundamentación idónea*” (sic) (énfasis añadido).
14. Con relación al debido proceso en la **garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes**, transcribe extractos de sentencias emitidas por la Corte Constitucional, realiza varias consideraciones al respecto e indica que en el caso *in examine* se violentó esta garantía “*al negar un recurso totalmente procedente*”.
15. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía a la **defensa** aduce que se le vulneró esta garantía, porque el conjuer “*no realiza un análisis respecto a la procedencia de la causal invocada, sino que se limita a argumentar que no se ha hecho referencia a la derogada ley de casación*” (sic).
16. Respecto al debido proceso en la garantía de **presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistido**, se limita a transcribir el artículo 76 numeral 7 letra h).

17. Finalmente, acusa la transgresión del artículo 169 de la CRE, y para fundamentar este cargo se limita a citar el artículo *ibídem*.
18. Como pretensión solicita que mediante sentencia (i) se declare que el auto impugnado “*violenta los Derechos Fundamentales establecidos en los artículos 75, 76 numeral 1, numeral 7 literal a) y 169 de la (CRE)*”, (ii) se disponga “*retrotraer el proceso hasta el momento en que ocurrió la trasgresión de Derechos Constitucionales; y, [...] en consecuencia, (se) proceda a admitir y sustanciar el recurso de Casación [...] (sic).*”

### 3.2. De la parte accionada

19. El 15 de junio de 2021, mediante Oficio N°. 107-2021-GDV-PSCT-CNJ los señores Gustavo Adolfo Durango Vela, José Suing Nagua y Gilda Rosana Morales Ordóñez, jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia manifestaron en lo principal que “*el doctor Darío Velástegui Enríquez, Conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia [...] ha expuesto los fundamentos que tuvo para dictar la inadmisión del recurso de casación planteado*”.

## IV. Análisis Constitucional

20. En la sentencia 1967-14-EP/20, la Corte Constitucional estableció que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, una tesis, una base fáctica y una justificación jurídica. En la referida sentencia, indicó que:

*la eventual constatación -al momento de dictar sentencia- de que un determinado cargo carece de una argumentación completa no puede conllevar, sin más, el rechazo de ese cargo: en tales situaciones, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental<sup>3</sup>.*

21. Este Organismo observa que en el caso concreto no existen argumentos claros ni completos para analizar posibles vulneraciones de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y a presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida.
22. En lo referente a los argumentos sobre seguridad jurídica, estos se limitan a demostrar la inconformidad de la entidad accionante con la inadmisión de su recurso de casación. Por ello, no se procederá a analizar dicho cargo.
23. En mérito de lo expuesto y tras hacer un esfuerzo razonable, la Corte analizará las alegaciones de la institución accionante, relativas a la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía a la defensa, a la luz del artículo 169 de la CRE. Esto

---

<sup>3</sup>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párrs. 18-22.

en virtud de que el argumento principal de la demanda versa sobre la inadmisión por un error formal que cometió la entidad accionante al momento de interponer el recurso de casación.

24. Adicionalmente, este Organismo observa que existe un cargo sobre el debido proceso en la garantía a la motivación, por lo que procederá a examinarlo.

**4.1. ¿En el auto impugnado, el conjuer vulneró el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación?**

25. De conformidad con lo que establece la letra l del numeral 7 del artículo 76 de la CRE, la garantía a la motivación obliga a que “l) *Las resoluciones de los poderes públicos [...] (enuncien) las normas o principios jurídicos en que se funda (la decisión) [...] y (expliquen) la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho*”.
26. Este derecho no establece modelos ni exige altos estándares de argumentación jurídica; al contrario, requiere que los jueces cumplan los siguientes parámetros mínimos: 1. Enunciar las normas o principios jurídicos en que fundaron la decisión; y, 2. Explicar la pertinencia de la aplicación de las normas o principios jurídicos a los antecedentes de hecho.<sup>4</sup>
27. De la revisión del auto impugnado, se observa que el conjuer resolvió inadmitir el recurso de casación, con fundamento en los siguientes considerandos:
- (i) Primero: Se declaró competente conforme el artículo 184 numeral 1 de la CRE, el artículo 201 numeral 2 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”) reformado por la disposición reformativa segunda número 4 del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”), los artículos 269 inciso primero y 270 del COGEP; y, las resoluciones N°. 042-2015, N°. 60-2015 y N°. 06-2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura.
- (ii) En tal sentido mencionó que:

*De acuerdo a lo dispuesto en la Disposición Reformativa segunda del COGEP [...] (en) mi calidad de Conjuer Nacional me corresponde analizar si el recurso de casación interpuesto cumple con los requisitos y condiciones establecidas en los arts. 266, 267, 268, inciso segundo del art. 270, y art. 277 del COGEP [...] (sic).*

---

<sup>4</sup>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 985-12-EP/20, de 29 de julio de 2020, párr. 23. Al respecto, en la sentencia 1158-17-EP/21, la Corte Constitucional estableció que: “una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente”.

(iii) Segundo: Estableció que es procedente que el recurso deducido sea impugnado por esta vía, conforme lo prescrito en artículo 266 del COGEP<sup>5</sup>.

(iv) Cuarto: En el análisis de los requisitos formales del recurso de casación determinó que:

*El art. 267 del COGEP, en cuanto a la fundamentación dispone: “(...) El escrito de interposición del recurso de casación, deberá determinar fundamentada y obligatoriamente lo siguiente: 1. Indicación de la sentencia o auto recurrido con individualización de la o del juzgador que dictó la resolución impugnada, del proceso en que se expidió, de las partes procesales y de la fecha en que se perfeccionó la notificación con la sentencia o auto impugnado o con el auto que evacuó la solicitud de aclaración o ampliación [...]”. En el escrito del recurrente, en el subtítulo denominado “I. Indicación de la sentencia o auto recurridos con individualización del proceso en que se dictó y las partes procesales”, manifiesta entre otras cosas que: “La sentencia que recorro es la que dictó el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Cantón Guayaquil, provincia de Guayas, dentro del Juicio No. 09501-2017-00273, el 21 de septiembre de 2017, a las 09h10, y notificada en la misma fecha”, de la revisión del proceso se evidencia que la sentencia fue emitida el día 20 de septiembre de 2017 a las 17h10 y notificada el día 21 de septiembre de 2017 a las 09h07, por lo tanto se observa que, la individualización de la sentencia realizada en el escrito de casación por el recurrente no es correcta.*

(v) Bajo esas consideraciones, en la parte resolutive determinó que:

*En cumplimiento con lo dispuesto con el art. 201, número 2 del COFJ, reformado por mandato de la Disposición reformativa Segunda numeral 4 del COGEP; e inciso primero del art. 270 ibídem, se declara la inadmisibilidad del recurso de casación [...] por no contener fundamentación idónea que permita su análisis por parte de la sala de casación.*

28. Así, se evidencia que el conjuer enunció las normas que estimó pertinentes para fundamentar su decisión; y esta explicó la pertinencia de aplicar las mismas para resolver el caso concreto. De tal modo, se concluye que en el auto impugnado se cumplieron los parámetros mínimos de motivación establecidos en los párrafos 25 y 26 *supra*, lo que evidencia que el auto cuenta con una motivación suficiente.

29. Por lo tanto, se desecha el cargo de que el conjuer habría inadmitido el recurso de casación sin explicar qué puntos del mismo no contenían una fundamentación idónea. Pues conforme se expuso en el párrafo 27 *supra*, el conjuer advirtió que la entidad recurrente no observó lo establecido en el numeral 1 del artículo 267 del COGEP, al identificar una sentencia impugnada incorrecta.

---

<sup>5</sup>El SENAE señaló las causales segunda y cuarta del artículo 268 del COGEP para fundamentar su recurso.

30. Por lo expuesto, esta Corte concluye que el auto impugnado no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, reconocido en el artículo 76, numeral 7, letra l) de la CRE.

**4.2. ¿En el auto impugnado, el conjuer vulneró el derecho al debido proceso en la garantía a la defensa?**

31. El artículo 76 numeral 7 de la CRE establece que *“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 [...] h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida [...]”*.

32. La posibilidad de defenderse ha sido definida como el derecho que tiene todo aquel cuyos derechos e intereses sean objeto de discusión dentro de un procedimiento, ya sea judicial, administrativo o de cualquier índole, para acceder al sistema y hacer valer sus derechos respecto de este.<sup>6</sup> En aquel sentido, el derecho a la defensa busca garantizar la igualdad de armas entre las partes procesales a través de diversas garantías que incluyen la facultad de presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida.

33. La entidad accionante alega que se vulneró esta garantía porque el conjuer no habría realizado el análisis respecto a la procedencia de la causal invocada, sino que se habría limitado a argumentar que no se ha hecho referencia a la derogada Ley de Casación. Además, consideró que, de forma general, el conjuer inadmitió el recurso de casación por un error formal al momento de interponerlo.

34. De la revisión del auto impugnado se constata que el conjuer al advertir el incumplimiento del primer requisito de la fundamentación del recurso de casación, contemplado en el numeral 1 del artículo 267 del COGEP procedió a inadmitir el mismo, sin analizar sus causales. Esto en virtud de que la individualización que realizó el recurrente en su demanda no fue correcta<sup>7</sup>.

35. De lo expuesto, se observa que el conjuer señaló el error en el que incurrió la entidad accionante al interponer el recurso de casación; y, de forma posterior,

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1771-16-EP/21, de 14 de abril de 2021, párr. 15.

<sup>7</sup> Al respecto, el conjuer manifestó que: *“En el escrito del recurrente, en el subtítulo denominado “I. Indicación de la sentencia o auto recurridos con individualización del proceso en que se dictó y las partes procesales”, manifiesta entre otras cosas que: “La sentencia que recurro es la que dictó el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Cantón Guayaquil, provincia de Guayas, dentro del Juicio No. 09501-2017-00273, el 21 de septiembre de 2017, a las 09h10, y notificada en la misma fecha.”, de la revisión del proceso se evidencia que la sentencia fue emitida el día 20 de septiembre de 2017 a las 17h10 y notificada el día 21 de septiembre de 2017 a las 09h07”* (énfasis añadido).

identificó cuál es la sentencia recurrida, la fecha de su expedición y de su notificación.

36. En efecto, de la revisión del proceso se verifica que la entidad accionante cometió un error al identificar la sentencia recurrida como si hubiera sido expedida “*el 21 de septiembre del 2017, a las 09h10, y notificada en la misma fecha*”<sup>8</sup>. Esto devendría en un *lapsus calami* ya que el SENAE sí mencionó que la sentencia que recurría fue dictada dentro del proceso N°. 09501-2017-00273 por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas.

37. En casos análogos, la Corte Constitucional ha indicado que:

*el lapsus calami de la entidad accionante no era motivo suficiente para que el conjuez concluya sin más que el recurrente no cumple con el requisito formal previsto en el numeral 1 del artículo 267 de COGEP; peor aún si el propio conjuez en el auto impugnado identifica la sentencia recurrida al hacer el análisis de oportunidad y al hacer una verificación del expediente, como él mismo lo menciona*<sup>9</sup>.

38. En este sentido, se advierte que el conjuez otorgó prioridad a la omisión de una formalidad por considerar que el recurso tiene un “*carácter formal, excepcional y riguros(o)*” en lugar de continuar con el análisis formal de las causales que el SENAE planteó en su recurso. Por ello, se evidencia que el conjuez actuó con un “*formalismo desproporcionado*”<sup>10</sup>, inadmitiendo el recurso de casación por un error de fecha, a pesar de que la sentencia era plenamente identificable<sup>11</sup>.

39. En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional concluye que se vulneró el derecho a la defensa de la entidad accionante, a la luz del artículo 169 de la CRE<sup>12</sup>, ya que el conjuez inadmitió un recurso por un error de fecha que podía ser rectificado, salvaguardando únicamente las meras formalidades.

## V. Decisión

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

i. **Aceptar** parcialmente la acción extraordinaria de protección N°. **3373-17-EP**.

<sup>8</sup> Fs. 201. Expediente del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1077-17-EP/21 de 15 de septiembre de 2021, párr. 29.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1077-17-EP/21 de 15 de septiembre de 2021, párr. 31.

<sup>11</sup> *Vid.* Sentencias N°. 1822-13-EP/19, párr. 31; N°. 2777-16-EP/21, párr. 42; y, N°. 1077-17-EP/21, párr. 32.

<sup>12</sup> CRE, artículo 169. “*El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades*”.

- ii. **Declarar** la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la defensa a la luz del artículo 169 de la CRE.
- iii. **Dejar** sin efecto el auto impugnado.
- iv. **Disponer** que, después del sorteo correspondiente, otro conjuerz de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, conozca y se pronuncie sobre la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso de casación interpuesto por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador.
- v. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES  
Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**



Firmado digitalmente por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO PESANTES  
Fecha: 2021.12.17 13:26:45 -05'00'

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales, Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 08 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI  
Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado  
digitalmente por  
AIDA SOLEDAD  
GARCIA BERNI



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD  
GARCIA BERNI**

**CASO Nro. 3373-17-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes diecisiete de diciembre de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 3420-17-EP/21**  
**Juez ponente:** Enrique Herrera Bonnet

Quito, D.M. 08 de diciembre de 2021

### CASO No. 3420-17-EP

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

#### SENTENCIA

**Tema:** En esta sentencia, se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador en contra del auto de 16 de noviembre de 2017, dictado por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia dentro del juicio N°. 17510-2017- 00279. La Corte Constitucional desestima la demanda por no verificar la violación del derecho al debido proceso en la garantía de no ser privado de la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.

#### I. Antecedentes

##### 1.1. El proceso originario

1. El 26 de junio de 2017, el señor Carlos Augusto Gallegos Gutiérrez, en su calidad de gerente general y representante legal de la compañía YANBAL ECUADOR S.A., inició una acción por medio de la cual impugnó la resolución N°. SENAE-DDH-2017-0233-RE emitida por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“SENAE”).<sup>1</sup> El proceso fue signado con el N°. 17510-2017-00279.
2. Mediante sentencia de 22 de septiembre de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, resolvió i) aceptar la demanda; ii) declarar “*la prescripción de la acción para perseguir la conducta*” que se sancionó con la resolución N°. SENAE-DDH-

<sup>1</sup>En su demanda, el actor refirió que mediante la rectificación de Tributos N°. DNI-DRI2-RECT-2012-0043, la administración aduanera determinó “una supuesta existencia de diferencias respecto de los valores declarados y pagados” por YANBAL S.A., en el año 2008. Que mediante resolución N°. SENAE-DDH-2016-1249-RE de 8 de noviembre de 2016, modificada mediante providencia N°. SENAE-DDH-2016-0877-PV de 14 de noviembre de 2016 se le impuso a la compañía actora “una multa por USD \$ 3’887.504,55 [...] en virtud de lo dispuesto en el literal k) del Art. 190 del [Código Orgánico de la Producción de Comercio e Inversiones] y en el artículo 191 literal f) de la misma norma”. Respecto a esta sanción, advierte que interpuso un reclamo administrativo, pero éste fue declarado sin lugar mediante resolución N°. SENAE-DDH-2017-0233-RE. En tal sentido, arguye que “el acto impugnado es el Acto Administrativo, Resolución N°. SENAE-DDH-2017-0233-RE, emitido el 29 de marzo de 2017, [...] mediante el cual [el SENAE] declara sin lugar [su] reclamo administrativo, [...] y ratifica la Resolución N°. SEANE-DDH-2016-0877 [...]”.

2016-1249-RE y la ilegitimidad del acto que lo confirmó, esto es la resolución N°. SENAE-DDH-2017-0233-RE; y, iii) dejar sin efecto la multa impuesta a la compañía actora.

3. Inconforme con esta decisión, el SENAE interpuso recurso de casación. En auto de 16 de noviembre de 2017, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia resolvió inadmitirlo.

### 1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 15 de diciembre de 2017, el SENAE (“**entidad accionante**”), presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa en contra del auto de 16 de noviembre de 2017 (“**auto impugnado**”). Esta acción fue admitida el 8 de enero de 2018.
5. 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.
6. El 14 de julio 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

7. De conformidad con los artículos 437 y 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

8. La entidad accionante expresó que la decisión impugnada violó los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.
9. Sobre la tutela judicial efectiva mencionó que se le ha “*impedido justiciar sus derechos*”. En tal sentido, acusa al conjuer de menoscabar “*el acceso a la justicia al denegar de manera infundada un recurso que tenía como fin hacer respetar los derechos que le asisten al Estado Ecuatoriano [...]*”.
10. Acerca del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes afirmó que se transgredió porque se negó “*un recurso*”

*totalmente procedente, fundado en normas legales y en los hechos que lo motivaron”.*

11. En cuanto a la garantía de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, la entidad accionante planteó la siguiente pregunta “¿Cómo hago efectiva esta garantía si la Sala, infundadamente, niega un recurso legítimamente interpuesto?”.
12. En el mismo orden de ideas, señaló que “*la inadmisión del recurso constituye total indefensión para la institución pues se ha omitido realizar un análisis prolijo de las causales del recurso de casación, observando una conducta meramente formalista*”. Además, señaló que, la autoridad judicial debió aplicar el principio *iura novit curia*.
13. Como pretensión solicita que se declare la violación de los derechos alegados y se retrotraiga el proceso hasta el momento en el que ocurrió la transgresión de derechos constitucionales.

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

14. Mediante oficio N°. 152-2021-GDV-PSCT-CNJ de 15 de julio de 2021, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia remitió el informe solicitado, en el cual advirtió que el conjuer accionado, actualmente ya no forma parte de la Corte Nacional de Justicia. No obstante, realizó una síntesis del auto impugnado y señaló que el conjuer accionado:

*expuso los fundamentos que tuvo para dictar la inadmisión del recurso de casación planteado, tema específico sobre el cual esta Sala no se ha pronunciado por lo que, resulta extraño para sus integrantes poder coincidir o no en los argumentos de quien la dictó, además de que no podemos considerar como interés institucional (que trascienda a la conformación de la Sala y las particulares formas de estructurar un auto de admisibilidad) la defensa de dicho auto y la réplica a los reproches de inobservancias de garantías constitucionales que se plantean en dicha acción extraordinaria.*

## **IV. Análisis Constitucional**

15. La entidad accionante alegó la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y a no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento. No obstante, este Organismo evidencia que todos los argumentos se centraron en fundamentar la presunta violación de los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado de procedimiento, en virtud de que el conjuer de la Sala habría inadmitido el recurso de casación de manera infundada y sin realizar un análisis prolijo de las causales expuestas en la demanda de casación, lo cual le ocasionó un estado de indefensión.

16. A partir de lo anterior, por eficiencia y economía procesal, para evitar la reiteración argumental en el examen de la acción incoada y a fin de dotar de un contenido específico y claro a cada derecho<sup>2</sup>, este Organismo considera oportuno reconducir el análisis al debido proceso en la garantía de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.
17. De modo que, las alegaciones referidas en los párrafos 9, 10, 11 y 12 *supra* serán examinadas a la luz del derecho señalado en el párrafo *ut supra*.

***Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de no ser privado de la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento***

18. El artículo 76 numeral 7 de la CRE establece que:

*[E]n 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.*

19. La Corte Constitucional ha manifestado que el derecho a la defensa supone igualdad de condiciones y oportunidades para que las partes sean escuchadas a lo largo de la sustanciación de la causa. En este sentido, su vulneración se configura cuando los sujetos procesales se vieron impedidos de comparecer al proceso o a una diligencia que les permita justificar sus pretensiones, cuando no han contado con el tiempo suficiente para la preparación de su defensa o cuando no han podido hacer uso de los mecanismos de defensa previstos en la ley<sup>3</sup>, situaciones que crean un evidente estado de indefensión.
20. A criterio de la entidad accionante, el conjuez de la Sala generó indefensión en virtud de que no realizó un análisis prolijo de las causales en las cuales fundamentó el recurso de casación interpuesto, convirtiendo la decisión en injustificada. Finalmente, refirió que su actuación fue meramente formalista al no aplicar el principio *iura novit curia*.
21. Ahora bien, del análisis de la decisión impugnada se observa que el conjuez de la Sala analizó si el recurso de casación interpuesto cumplía con “*los requisitos y condiciones establecidas en los arts. 266, 267, 268, inciso segundo del art. 270, y art. 277 del COGEP*”.
22. En tal sentido, verificó que el recurso de casación contenía los requisitos de: **(i)** procedencia, **(ii)** legitimación; y, **(iii)** temporalidad. Seguidamente, advirtió que las normas de derecho que “*el recurrente estima infringidas son los artículos 83 literal*

---

<sup>2</sup>Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 889-20-JP/21, de 10 de marzo de 2021, párr. 122.

<sup>3</sup>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 2345-17-EP/21 de 21 de abril de 2021, párr. 61.

*j), 84 literal c) y 94 de la Ley Orgánica de Aduanas vigente a la fecha de nacionalización de la mercadería; y, 90 y 227 del Código Tributario”.*

23. Posteriormente, el conjuer sobre la base de los cargos esgrimidos, determinó, en primer lugar, que no procedía la fundamentación de la causal primera del artículo 268 del COGEP en virtud de que:

*No ha fundamentando de manera correcta y ni con lógica jurídica el caso primero del art. 268 del COGEP por aplicación indebida, por cuanto [...] el escrito contentivo del recurso de casación es una verdadera demanda contra la sentencia o auto que pone fin al proceso [...]. De igual manera, para fundamentar el cargo debía señalar las normas procesales infringidas. Si bien, el recurrente señala la presunta infracción no determina en que normas procesales se respalda para que el Tribunal de Casación advierta la presencia de infracciones que hayan viciado el proceso o provocado indefensión [...].*

24. En cuanto a la causal quinta del mentado artículo, el conjuer determinó que:

*El recurrente luego de transcribir las normas legales, realiza un análisis de forma general a modo de alegato, puesto que, de la revisión del caso propuesto se evidencia que no fundamenta la infracción, ni los vicios de estas normas de ninguna manera, pretendiendo que la Sala asuma como elemento general para cada vicio a este, realizando además relatos de inconformidad con la sentencia expedida y no se advierte fundamentos que contengan los elementos necesarios para establecer de manera clara como el juez erró en la interpretación de las normas para dejar en evidencia la falencia en el fallo. [...]*

25. Bajo los argumentos expuestos, el conjuer declaró la inadmisibilidad del recurso “por no contener fundamentación idónea que permita su análisis por parte de la sala de casación”.

26. Al respecto, se advierte que la autoridad judicial examinó los argumentos esgrimidos en el recurso de casación referentes a las causales primera y quinta del artículo 268 del COGEP. Por lo tanto, se logra evidenciar que la entidad accionante pudo acceder a los recursos de los que se creyó asistida, activó los mecanismos contemplados en la legislación y cada uno de sus argumentos obtuvo una respuesta, en consecuencia, no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía a la defensa. Al respecto, resulta necesario aclarar que, al contrario de lo pretendido por la entidad accionante, no le compete a este Organismo, determinar si un recurso de casación ha sido debidamente interpuesto o correctamente resuelto<sup>4</sup>.

27. Es oportuno señalar que la entidad accionante contó con el tiempo legalmente establecido para la elaboración de su recurso de casación, el cual constituye un mecanismo de defensa e impugnación idóneo frente a la sentencia de instancia. Lo cual permite concluir que ejerció su derecho a la defensa durante la sustanciación

---

<sup>4</sup>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 2185-15-EP/20, de 18 de noviembre de 2020. párr. 25.

del recurso interpuesto. Por lo tanto, se desecha el cargo referente a la generación de un estado de indefensión.

- 28.** En atención al argumento sobre la falta de aplicación del principio *iura novit curia*<sup>5</sup> por parte del conjuez de la Sala, es oportuno reiterar que la naturaleza del recurso de casación:

*Impone una carga al recurrente que no puede ser suplida por los órganos jurisdiccionales, lo que es compatible con el principio dispositivo previsto en el art. 168.6 de la Constitución y no es contrario a los derechos fundamentales de los recurrentes porque, en caso contrario, se llegaría al absurdo de concluir que cualquier inadmisión de este tipo de recursos sería necesariamente ilegítima. Bajo estas consideraciones, sería contrario a la función de la conjueza que conoce del recurso de casación durante su fase de admisibilidad que subsane errores de forma que incumplan los requisitos legalmente previstos para que prospere el recurso de casación.*<sup>6</sup>

- 29.** Por lo tanto, “*como regla general no se considera como obstáculo o impedimento al acceso cuando quien activa a la administración de justicia inobserva los presupuestos o requisitos establecidos para que proceda la acción*”.<sup>7</sup> En consecuencia, al no existir la obligación del conjuez de aplicar el principio *iura novit curia* para enmendar los yerros del recurrente, y admitir el recurso de casación, se desecha el segundo cargo.
- 30.** Por los argumentos referidos, este Organismo concluye que la decisión impugnada no violó el derecho al debido proceso en la garantía de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, previsto en el artículo 76, número 7, letra a) de la CRE.
- 31.** Finalmente, se recuerda al SENAE que la Corte Constitucional en retiradas ocasiones ha mencionado que la sola inconformidad con la decisión impugnada no constituye razón suficiente para determinar la procedencia de una acción extraordinaria de protección. La justicia constitucional no puede ser considerada como una instancia adicional, dentro del sistema procesal ordinario. En consecuencia, la presentación de dicha acción solo cabe ante la existencia de una vulneración real de derechos, caso contrario su innecesaria presentación podría constituir un abuso del derecho, conforme lo determina el artículo 23 de la LOGJCC<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup>Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial N°. 52 de 22 de octubre de 2009. “Artículo 4. - Principios procesales. - La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: [...] 13. *iura novit curia*. - La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional [...]”

<sup>6</sup>*Ibid.* párr. 28 y 29

<sup>7</sup>Corte Constitucional. Sentencia N°. 889-20-JP, de 10 de marzo de 2021, párrs. 112 y 114.

<sup>8</sup>Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 2127-17-EP/21, del 15 de septiembre de 2021, párr. 23.

**V. Decisión**

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

- 1) Desestimar la acción extraordinaria de protección N°. **3420-17-EP**.
- 2) Disponer la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
- 3) Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES  
Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.12.17  
13:27:36 -05'00'

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales, Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 08 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI  
Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

Firmado digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD  
GARCIA BERNI**

**CASO Nro. 3420-17-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes diecisiete de diciembre de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 69-18-IS/21**  
**Juez ponente:** Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M. 15 de diciembre de 2021

**CASO No. 69-18-IS**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento de una sentencia de la Unidad Judicial de Tránsito del cantón Ambato (en una acción de protección), al verificar su cumplimiento.

**I. Antecedentes y procedimiento**

1. El 12 de septiembre de 2018, Elizabeth Kathleen Campbell (“accionante”) presentó acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Ambato, de la Secretaría de Participación Ciudadana y de la Secretaría del Concejo Municipal (“GAD Ambato”)<sup>1</sup>, por considerar que violaron sus derechos a la participación, al debido proceso y al derecho de petición.<sup>2</sup>
2. El 10 de octubre de 2018, la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el cantón Ambato (“Unidad Judicial”) aceptó la acción de protección, declaró la vulneración de sus derechos, dispuso medidas de reparación y ordenó que la Defensoría del Pueblo realice el seguimiento de las medidas.<sup>3</sup> Cabe precisar que la accionante no presentó recurso de

<sup>1</sup>El proceso fue signado con el No. 18461-2018-02131.

<sup>2</sup>La accionante presentó al alcalde del GAD Ambato una solicitud de uso de silla vacía. Solicitó que se lleven a cabo fiscalizaciones sobre los daños que se provocarían al aplicar las ordenanzas N° 1000.139 de 2013 y la N° 400.123 de 2006, en vista de que dichas normas vulneraban derechos de los trabajadores autónomos. El alcalde negó la solicitud por cuanto la accionante no cumplía con los requisitos determinados en los artículos 29 y 30 de la “*Ordenanza que crea y norma el sistema de participación ciudadana y control social del GAD de Ambato*”, estas normas prescriben que la participación sería en función de los temas a tratar y que debía acreditar la representación mediante certificación. Unidad Judicial, primer cuerpo del proceso, fjs.77-78.

<sup>3</sup>La Unidad Judicial, declaró la vulneración de los derechos: art. 66.23 A dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades respectivas y a recibir atención o respuestas motivadas; art. 75 Tutela judicial efectiva: art. 76.1 Debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, art. 76.7 Defensa de las partes y art. 82 Seguridad Jurídica. Como medidas de reparación solicitó: retrotraer el trámite administrativo aperturado en el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Municipalidad de Ambato, con base a la solicitud No. 0384678, presentada por la señorita Elizabeth Kathleen Campbell, cuya resolución no ha sido notificada. La Unidad Judicial otorgó cinco días para notificar la resolución de apertura de trámite administrativo, y señaló que una vez cumplido los requisitos se le otorgue el derecho de uso de la silla vacía. Como garantía de no repetición se ordenó que el GAD establezca un procedimiento de notificación eficaz, mecanismo de publicación sobre los temas a ser tratados por el Concejo colocando carteleras en lugares visibles de la Municipalidad, así como publicar el orden del día en la página web institucional y se delegó el seguimiento de las medidas a la Defensoría del Pueblo.

- apelación, por lo que la sentencia de primera instancia se ejecutorió por el ministerio de la ley.
3. El 6 de noviembre de 2018, la Defensoría del Pueblo (“DPE”) realizó una reunión informativa para el seguimiento del cumplimiento de la sentencia de 10 de octubre de 2018.<sup>4</sup>
  4. El 10 de diciembre de 2018, la accionante presentó acción de incumplimiento de la sentencia de la Unidad Judicial de 10 de octubre de 2018.
  5. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, se sorteó la causa y correspondió al juez constitucional Ramiro Avila Santamaría. Avocó conocimiento el 7 de octubre de 2021 y notificó a las partes procesales. Solicitó a la Unidad Judicial y al GAD Ambato un informe sobre las razones del alegado incumplimiento.
  6. El 11 de octubre de 2021, el juez Xavier Ortiz de la Unidad Judicial presentó el informe solicitado.

## II. Competencia de la Corte Constitucional

7. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.<sup>5</sup>

## III. Fundamentos de la demanda y pretensiones

8. La accionante señala que la primera medida dispuesta, sobre retrotraer el trámite de solicitud de uso de silla vacía a la notificación, para que luego, cumpliendo los requisitos legales, pueda hacer uso de su derecho de participación en el Concejo Municipal no puede ser cumplida. La accionante alega que el artículo 30 de la Ordenanza determina como requisito acreditar representatividad. Este artículo, según indica, concuerda con el artículo 77 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social sobre representación de grupos ciudadanos. Afirma que *“este mecanismo claramente refiere a ciudadanos quienes hablan no como personas naturales acatando al principio constitucional de participación, sino a personas hablando como representantes de grupos”*. Por lo que la Ordenanza *“hace imposible que un ciudadano [que] quiere hablar [lo haga] como persona natural ...El GAD no va a acreditar mi representatividad si es que no represento a un grupo de ciudadanos”*<sup>6</sup>.
9. Además, sobre dicha disposición, señala que el artículo 101 de la Constitución tan solo determina que la silla vacía ocupará *“una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en el debate y toma*

<sup>4</sup> La DPE abrió el trámite defensorial N° 001289-DPE-CGDZ3-2018.

<sup>5</sup> Constitución, artículo 436 (9); Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), artículos 162 al 165.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, expediente del caso 69-18-IS, cuerpo de Corte, fj. 17.

*de decisiones*”<sup>7</sup>; y que no determina otros requisitos a su derecho de participación como “*ciudadana ordinaria*”<sup>8</sup>.

10. La accionante también señala que no existen evidencias documentales respecto del cumplimiento de la segunda medida, sobre determinación de un procedimiento de notificación, por cuanto en la reunión de seguimiento realizada por la DPE, las autoridades del GAD Ambato tan solo aseveraron que sí cumplieron con el procedimiento de notificación eficaz e indica que debido a “*la falta de pruebas no puede considerar cumplida la sección 2 de la sentencia*”<sup>9</sup>.
11. La accionante menciona, sobre la tercera medida, es decir el establecimiento de mecanismos de publicidad sobre los temas a tratarse en el Concejo Municipal, que “*está claro que el GADMA ya publica en su página web los órdenes del día para las sesiones del concejo Municipal, pero es importante notar que lo hace de manera que da solamente 48 horas hábiles a los ciudadano interesados en participación (sic) [para] cumplir con los requisitos del GADMA*”, y que la Ordenanza Municipal 400.159 en su artículo 30 determina como requisito presentar la solicitud para participar en la silla vacía. La accionante argumenta que esta inconsistencia legal impide que ella pueda participar.
12. La accionante señala como pretensión que se sancione al GAD Ambato y que se le repare por el incumplimiento de sentencia.<sup>10</sup>
13. La DPE hace un recuento pormenorizado de las actividades ordenadas y recibe la información otorgada por la accionante y por el GAD Ambato<sup>11</sup> y señala que la institución ha cumplido con lo ordenado en la sentencia impugnada respecto al seguimiento. Además, manifiesta que realizó una reunión y luego visitas *in situ*.<sup>12</sup>
14. El juez de la Unidad Judicial afirma en su informe que sí se procedió a dar cumplimiento a la sentencia en forma inmediata en razón de los pedidos y tiempos determinados. Detalla el cumplimiento de cada medida reparatoria, y coteja con el contenido del informe de seguimiento y resultados de la visita de la Defensoría del Pueblo. Señala que la sentencia no dispuso una excepcionalidad en el cumplimiento de requisitos para uso de la silla vacía.

#### IV. Determinación del cumplimiento de sentencia

15. La sentencia cuyo incumplimiento se alega dispuso las siguientes medidas reparatorias:

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, expediente del caso 69-18-IS, cuerpo de Corte, ff. 18.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, expediente del caso 69-18-IS, cuerpo de Corte, ffs. 17 y 18.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, expediente del caso 69-18-IS, cuerpo de Corte, ff. 19.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, expediente del caso 69-18-IS, cuerpo de Corte, ff. 19.

<sup>11</sup> La Defensoría del Pueblo, emitió un informe defensorial de fecha 9 de noviembre de 2018.

Unidad Judicial, segundo cuerpo del proceso, ffs. 14-124.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, expediente del caso 20-17-IS, cuerpo de Corte, informe de la Defensoría del Pueblo, ffs. 36 y 39.

1. *Retrotraer el trámite administrativo aperturado en el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Municipalidad de Ambato... cuya resolución no ha sido notificada disponiéndose que en el término de cinco días se cumpla con el procedimiento de notificación... otorgándole a la legitimada activa una vez cumplidos los requerimientos del GAD de la Municipalidad de Ambato, el derecho de hacer uso de la Silla Vacía, en una de las próximas sesiones del Concejo Cantonal, donde podrá ser escuchada conforme lo establece el Art. 30 y siguientes de la Ordenanza que Crea y Norma el Sistema de Participación Ciudadana y Control Social del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato.*
  2. *Como Garantías de no Repetición se dispone que el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Municipalidad de Ambato, establezcan un procedimiento de notificación eficaz, en casos análogos, procedimiento del cual se dejarán constancia en los respectivos trámites administrativos.*
  3. *Con la finalidad de que la ciudadanía conozca sobre los temas a tratarse en las próximas sesiones del Concejo Cantonal (Orden del Día) el GADMA, establezca mecanismos de publicidad sobre el tema... lo cual se implementará de manera inmediata delegándose a la Defensoría de Pueblo, el seguimiento del cumplimiento de las medidas impuestas.<sup>13</sup>*
16. La Corte verifica que, con relación a la primera medida, se retrotrajo el proceso de petición de uso de silla vacía y se notificó en el tiempo determinado.<sup>14</sup> Con lo que se ha cumplido la primera disposición reparatoria en el tiempo y forma ordenadas.
17. Con relación a la segunda medida, el GAD Ambato ha indicado que se han establecido los procesos de notificación conforme el libro segundo del Código Orgánico Administrativo y la “*Ordenanza que Crea y Norma El Sistema De Participación Ciudadana y Control Social del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Ambato*”. Del expediente se constataron las gestiones que se desarrollaron al interno de la GAD Ambato para establecer el proceso de notificación.<sup>15</sup>
18. En cuanto a la tercera medida, se constata que el GAD Ambato coordinó entre la Dirección de Tecnologías y la Jefatura de Comunicación la publicidad del orden del día en la página web institucional, se ha definido una estrategia para informar de forma concreta los días viernes y una vez definido el orden del día se ubica en las carteleras del edificio matriz y edificio centro.

<sup>13</sup> Unidad Judicial, sentencia de 10 de octubre de 2021, primer cuerpo del proceso, fjs. 83-84.

<sup>14</sup> Copia del Oficio SCM-18-0324, suscrito por la Secretaría del Concejo Municipal donde se sienta razón de la notificación mediante Oficio DA-17-1099 en persona a las 12H08 del martes 16 de octubre de 2018 y en el correo electrónico panaderíacanadiense@gmail.com, señalado por la accionante para tal efecto. Sin que exista actuación posterior por parte de la accionante en razón del cumplimiento de requisitos para ser parte del mecanismo de participación de Silla Vacía en el Concejo Municipal de Ambato.

Unidad Judicial, segundo cuerpo del proceso, fj.112.

<sup>15</sup> Mediante Oficio SMC-18-0325 FW 33285 la Secretaría del Concejo señaló que el procedimiento adoptado se suscribe al artículo 30 de la Ordenanza Municipal sobre mecanismos de participación, esto es que la Secretaría del Concejo notifica a la solicitante, una vez acreditada, con 24 horas de anticipación. En el caso de no reunir los requisitos le corresponde a la Alcaldía notificar por escrito sobre el particular. Esto, conforme competencias acordadas al Código Orgánico de Administración.

Unidad Judicial, segundo cuerpo del proceso, fj.134.

19. Finalmente, dentro de la tercera medida se ha identificado una disposición adicional dirigida a la DPE para el seguimiento de las medidas impuestas. El alcalde del GAD Ambato, la Secretaría del Concejo Municipal, la Procuraduría Síndica y la Secretaría de Participación entregaron información documental solicitada por la DPE.<sup>16</sup> Asimismo, facilitaron el desarrollo de las visitas *in situ* el día 30 de octubre de 2018 en las distintas localidades del GAD Ambato. Fueron parte de la reunión de trabajo informativa del 6 de noviembre de 2018 con la participación de la accionante para verificar el cumplimiento y cotejar la documentación que entregaban a la DPE y posterior a la Unidad Judicial.<sup>17</sup> En el informe presentado por el juez, se corroboró el informe de la DPE. El juez agregó que las medidas ordenadas no disponen “[la] participación en la silla vacía de manera obligatoria, porque para aquello existen procedimientos y requisitos establecidos con anterioridad en el ámbito de la legalidad, los mismos que deben cumplirse en ejercicio del derecho a la seguridad jurídica”.<sup>18</sup>
20. La accionante ha manifestado su desacuerdo con el contenido del artículo 30 de la Ordenanza Municipal N° 400.159 respecto a los requisitos señalados para hacer uso del mecanismo de participación denominado Silla Vacía, a pesar de que estos, como reconoce, están definidos acorde al artículo 77 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social y al artículo 101 de la Constitución. Esta inconformidad no es razón suficiente para concluir que existió incumplimiento de la sentencia por parte de la institución obligada.<sup>19</sup>
21. La Corte Constitucional verifica que la sentencia se cumplió integralmente, que la sentencia no ha establecido una excepcionalidad al cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas jurídicas, y que éstas no pueden modificarse por la naturaleza de la presente acción.<sup>20</sup>
22. Por lo expuesto, la presente acción de incumplimiento es improcedente.

---

<sup>16</sup>Unidad Judicial, segundo cuerpo del proceso, fjs.112-113; Corte Constitucional del Ecuador, expediente del caso 69-18-IS, primer informe de la Defensoría del Pueblo, fjs. 36 y 39.

<sup>17</sup>Unidad Judicial, segundo cuerpo del proceso, fjs.114-124.

<sup>18</sup> Unidad Judicial, informe de 11 de octubre de 2021, segundo cuerpo del proceso, fj.72.

<sup>19</sup> El cumplimiento de la sentencia se verifica mediante el informe de la Unidad Judicial de 19 de junio de 2018, segundo cuerpo del proceso; y, Corte Constitucional del Ecuador, expediente del caso 69-18-IS, cuerpo de Corte, informe de la Coordinación General Defensorial Zonal 3 del Pueblo, fjs. 114-124 contenido con los respectivos adjuntos: oficios de notificación y oficio indicando que la accionante no apeló la negativa por falta de requisitos para uso de silla vacía una vez notificada (requerimientos definidos en el artículo 30 de la Ordenanza Municipal “Ordenanza que Crea y Norma El Sistema De Participación Ciudadana Y Control Social Del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad De Ambato”, copia del orden del día, capturas de pantalla sobre espacio definido en la página web para informar sobre los temas a tratar en el Concejo y los órdenes del día futuros, copias de disposiciones sobre proceso de notificación a todos los servidores públicos del GADMA por parte del Procurador Síndico, fotografías sobre las publicaciones hechas en las carteleras y en página web municipal.

<sup>20</sup> LOGJCC, artículo 164.

**V. Decisión**

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento interpuesta.
2. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente por  
LUIS HERNAN BOLIVAR  
SALGADO PESANTES  
Fecha: 2021.12.21 09:50:37  
-05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 15 diciembre de 2021.- Lo certifico.

CYNTHIA  
PAULINA  
SALTOS  
CISNEROS

Firmado digitalmente  
por CYNTHIA  
PAULINA  
SALTOS  
CISNEROS

Dra. Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD  
GARCIA BERNI**

**CASO Nro. 0069-18-IS**

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 2846-17-EP/21**  
**Juez ponente:** Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M., 15 de diciembre de 2021.

**CASO No. 2846-17-EP**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra del auto de inadmisión de la conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (en juicio contencioso tributario), por considerar que no se vulneraron los derechos a recurrir el fallo y a la motivación.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 23 de marzo de 2013, Ceramiccenter Cia. Ltda. presentó una acción de impugnación en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“el SENA”).<sup>1</sup>
2. El 3 de agosto de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito aceptó la demanda.<sup>2</sup> El SENA interpuso recurso de casación.
3. El 25 de septiembre de 2017, Magaly Soledispa Toro, conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (“la conjueza”), inadmitió el recurso de casación.<sup>3</sup>
4. El 23 de octubre de 2017, el SENA presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 25 de septiembre de 2017. El 11 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional la admitió a trámite.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Ceramiccenter impugnó el acto de determinación de control posterior No. JPR2-2016-1659-D001 emitido y notificado por el SENA el 23 de diciembre de 2016. Ceramiccenter señaló que mediante este acto se determinaron arbitrariamente los valores unitarios de su mercancía y se estableció una liquidación de valores a cobrar por \$12.255,12, que se vulneró su derecho al debido proceso porque el SENA no aplicó las normas del procedimiento administrativo para ejercer la facultad de control posterior, que el SENA no tenía competencia para ejercer facultad determinadora del IVA y salvaguardias y que el acto administrativo no estaba motivado. El proceso fue signado con el No. 17510-2017-00085.

<sup>2</sup> El Tribunal determinó que existía falta de motivación, que acarrea la nulidad del acto, y dejó sin efecto el acto de determinación de control posterior No. JPR2-2016-1659-D001. Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, expediente No. 17510-2017-00085, foja 96-100v.

<sup>3</sup> Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, expediente No. 17510-2017-00085, foja 125-129.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, expediente No. 2846-17-EP, fojas 13-14.

5. El 12 de noviembre de 2019 se sorteó la causa y correspondió al juez Ramiro Avila Santamaría. Avocó conocimiento del caso el 1 de julio de 2021 y solicitó el informe motivado a la conjuenza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.<sup>5</sup>

6. El 7 de julio de 2021, el Presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia presentó su informe de descargo e indicó que Magaly Soledispa Toro ya no forma parte de la Corte Nacional de Justicia.<sup>6</sup>

## II. Competencia de la Corte Constitucional

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.<sup>7</sup>

## III. Argumentos y pretensión

8. El SENA E señala que la decisión judicial impugnada –el auto dictado el 25 de septiembre de 2017 por la conjuenza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia- vulnera sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y en la garantía de la motivación, y a la seguridad jurídica.<sup>8</sup> Como pretensión solicita que se deje sin efecto el auto impugnado y que otro conjuenz conozca el recurso de casación.

9. En relación con la tutela judicial efectiva el SENA E indica que una vez que la conjuenza verificó los requisitos para la admisión del recurso de casación debía remitirlo a la Sala correspondiente para que se expida una sentencia de fondo “y que no por un análisis errado en cuanto a la forma, no se permita que aquellos se pronuncien.” Indica que se vulneró este derecho “porque no ha permitido que un tercero imparcial- Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia- resuelva sobre los vicios alegados dentro de la sentencia emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario...”<sup>9</sup>

10. Respecto al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes el SENA E se refiere a la obligación constitucional de los operadores de justicia de aplicar el principio de debida diligencia en los procesos de administración de justicia.<sup>10</sup>

<sup>5</sup> Corte Constitucional, expediente No. 2846-17-EP, fojas 27-28.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, expediente No. 2846-17-EP, fojas 36-37.

<sup>7</sup> Constitución, artículo 94; LOGJCC, artículo 58 y siguientes.

<sup>8</sup> Constitución, artículos 75, 76.1 y 7, l) y 82.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, expediente No. 2846-17-EP, foja 12.

<sup>10</sup> Se refiere al artículo 172 de la Constitución. Corte Constitucional, expediente No. 2846-17-EP, fojas 10-10v.

11. El SENA E señala que se vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque la conjueza *“ha decidido inadmitir sin tener sustento normativo ni argumentativo pertinente para llegar a esa conclusión”*.<sup>11</sup>

12. Sobre la seguridad jurídica el SENA E alude al texto constitucional que reconoce dicho derecho, se refiere a una sentencia de este Organismo y a una resolución de la Corte Nacional de Justicia.<sup>12</sup>

13. En su informe, el Presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia señaló que la conjueza *“ha expuesto los fundamentos que tuvo para dictar la inadmisión del recurso de casación planteado, tema específico sobre el cual esta Sala no se ha pronunciado por lo que, resulta extraño para sus integrantes poder coincidir o no en los argumentos de quien la dictó...”*<sup>13</sup>

#### IV. Análisis del caso

14. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.<sup>14</sup>

15. La Corte Constitucional ha señalado que los cargos formulados por la parte accionante deben consistir en argumentaciones completas; es decir, deben 1) identificar el derecho violado, 2) indicar la acción u omisión de la autoridad judicial, y 3) explicar por qué dicha acción u omisión vulneró un derecho fundamental.<sup>15</sup>

16. Respecto de la violación al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y del derecho a la seguridad jurídica el SENA E alude a varias normas constitucionales, pero no explica cómo se habrían infringido. Particularmente, respecto del principio de debida diligencia, esta Corte ha señalado que *“la falta del deber de cuidado en la tramitación de un proceso no implica necesariamente una violación de derechos (...) Sin la vinculación a una garantía del debido proceso o a un derecho específico, la invocación a la debida diligencia constituiría un mero incumplimiento de un deber por parte de los servidores judiciales”*.<sup>16</sup> En este caso, la Corte, a pesar de hacer un esfuerzo razonable, no puede analizar la violación a los derechos fundamentales referidos.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, expediente No. 2846-17-EP, foja 11v.

<sup>12</sup> Se refiere al artículo 82 de la Constitución, a la sentencia No. 014-10-SEP-CC de la Corte Constitucional, y a la Resolución No. 007-2016 de la Corte Nacional de Justicia. Corte Constitucional, expediente No. 2846-17-EP, fojas 9v-10.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, expediente No. 2846-17-EP, foja 36v.

<sup>14</sup> Constitución, artículo 94; LOGJCC, artículo 58.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, cataloga a los tres elementos como 1) tesis o conclusión (el derecho vulnerado); 2) base fáctica (la acción u omisión judicial); 3) justificación jurídica (cómo la acción u omisión vulneró el derecho).

<sup>16</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 889-20-EP/21, párr.127.

17. En relación con el cargo del debido proceso en la garantía de la motivación, sobre la base fáctica y jurídica, esta Corte haciendo un esfuerzo razonable analizará si existió tal violación.

18. Finalmente, el SENA E argumenta una violación al derecho a la tutela judicial efectiva porque la inadmisión no le permitió acceder a un pronunciamiento de fondo de la sentencia. Esta Corte ha señalado que para evitar la reiteración en el análisis y dotar de contenido específico a cada derecho, cuando se argumente la violación de la tutela judicial efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, el juez o jueza podrá reorientar el análisis a la garantía que corresponda para tratarla de forma autónoma.<sup>17</sup> En este caso, se tratará de forma autónoma el derecho a recurrir.

#### *El derecho a recurrir*

19. La Constitución establece que toda persona tiene derecho a “[r]ecurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.”<sup>18</sup>

20. La Corte ha señalado que “el derecho a recurrir ha sido considerado como una expresión del derecho a la defensa y se ha considerado que se viola la defensa cuando no se permite la concesión, admisión, sustanciación y resolución de un recurso”.<sup>19</sup>

21. La Corte también ha indicado que el derecho a recurrir no es una garantía absoluta<sup>20</sup> y que “puede ser legítimamente regulado, como es el caso del recurso de casación, que constituye un recurso extraordinario de carácter estricto y formal. De forma tal que para la procedencia de un recurso de esta naturaleza, los casacionistas deben cumplir con los requisitos establecidos en la ley...”<sup>21</sup>

22. La admisibilidad del recurso de casación depende del cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley aplicable, tanto más porque se trata de un medio de impugnación extraordinario que opera por las causales taxativas establecidas en la ley.<sup>22</sup> Por tanto, el derecho a recurrir el fallo no comprende la admisión de un recurso extraordinario, como es el de casación, sino la posibilidad de interponerlo y que sea sustanciado si cumple con los requisitos correspondientes.<sup>23</sup>

23. En este caso, la conjuenza realizó un análisis formal de las causales 2 y 5 del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) sobre los que el SENA E fundamentó su recurso de casación. La conjuenza verificó que las impugnaciones no

<sup>17</sup> Corte Constitucional, sentencia N° 889-20-EP/21. Ver aplicaciones en sentencia No. 1510-15-EP/21, párr. 26; sentencia No. 1300-16-EP/21, párr. 17.

<sup>18</sup> Constitución, artículo 76 (7)(m).

<sup>19</sup> Corte Constitucional, sentencias No. 889-20-EP/21, No. 1061-12-EP/19.

<sup>20</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 2004-13-EP/19, párr. 46.

<sup>21</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1864-13-EP/20, párr. 27.

<sup>22</sup> Corte Constitucional, dictamen No. 003-19-DOP-CC, párr. 169.

<sup>23</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1300-16-EP/21, párr. 25.

reunían las hipótesis normativas establecidas en dicho artículo del COGEP<sup>24</sup> e indicó las siguientes razones para inadmitir el recurso de casación:

- a. Aunque el recurrente alegó la configuración de la causal 5 por falta de aplicación de varias normas, omitió indicar el carácter determinante que tendría el vicio en la parte dispositiva de la sentencia, de manera que no explicó cómo la decisión del Tribunal habría sido distinta de haber aplicado la norma sustantiva.<sup>25</sup>
- b. El recurrente alegó la configuración de la causal 2 por no cumplir con el requisito de motivación, pero no indicó si se trata de una falta de motivación o una indebida motivación, de manera que no se individualizó el cargo pues se utilizó las figuras de manera indistinta.<sup>26</sup>

**24.** En consecuencia, el recurso fue inadmitido por no reunir los requisitos que exige el COGEP para su calificación y, por tanto, su inadmisión no vulneró el derecho a recurrir el fallo.

#### *La garantía de motivación*

**25.** La Constitución establece que: “[l]as resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.”<sup>27</sup>

**26.** La Corte ha señalado que “la motivación como garantía constitucional no establece modelos ni exige altos estándares de argumentación jurídica; al contrario contiene únicamente parámetros mínimos que deben ser cumplidos.”<sup>28</sup> Estos parámetros mínimos, exigidos por la Constitución y enfatizados por este Organismo, son, al menos, 1) enunciar las normas o principios en que se fundó la decisión; 2) explicar su pertinencia a los antecedentes de hecho.<sup>29</sup> A partir de este estándar, la Corte ha señalado que una argumentación jurídica adolece de una deficiencia motivacional cuando “no

---

<sup>24</sup> Sobre este punto se pronunció la Corte Constitucional en la Sentencia No. 1969-15-EP/20 “...la fundamentación del recurso de conformidad con la ley es un requisito formal a ser examinado en la fase de admisibilidad del recurso”, párr. 27.

<sup>25</sup> La conjueza señaló que la presentación de los casos debe seguir la siguiente estructura: a) citar el modo de infracción; b) individualizar la “norma de derecho sustantivo infringida”; c) fundamentar el cargo; d) explicar el carácter determinante de la presunta infracción en la parte dispositiva de la sentencia. Indicó “estos requisitos deben ser desarrollados conforme lo exige la técnica de casación; es decir, de manera específica y pormenorizada. Por tanto, el cargo no se fundamenta con la sola presentación de argumentos, sino que éstos deben ser confrontados con la sentencia, de manera que quede en evidencia la infracción en la que habría incurrido el tribunal juzgador”, Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, expediente No. 17510-2017-00085, foja 127-127v.

<sup>26</sup> Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, expediente No. 17510-2017-00085, fojas 128-128v.

<sup>27</sup> Constitución, artículo 76.7, letra l

<sup>28</sup> Corte Constitucional Sentencia No. 1320-13-EP/19, párr. 41., Sentencia No. 1679-12-EP/20, párr. 44.

<sup>29</sup> Corte Constitucional Sentencia No. 985-12-EP/21, párr. 23; Sentencia No. No. 6-16-EP/21, párr. 21; Sentencia No. 1442-13-EP/20, párr. 19.2.

*consigue tener una estructura mínimamente completa integrada por una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente*".<sup>30</sup>

**27.** En el auto impugnado, la conjueza verificó:

- a. La competencia para conocer y resolver sobre la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso de casación de acuerdo con el Código Orgánico de la Función Judicial.<sup>31</sup>
- b. La individualización del acto impugnado, la oportunidad, legitimación y procedencia del recurso de acuerdo con las normas del COGEP.<sup>32</sup>
- c. Las normas de derecho que el SENAÉ consideró vulneradas y sobre las que alegó las causales 2 y 5 como vicios para la procedencia del recurso de casación. Tal como se indicó en el párrafo 23, la conjueza analizó formalmente cada cargo de acuerdo al artículo 268 del COGEP. Para la causal 5 indicó que, aunque se señalaron las normas que se habrían dejado de aplicar, no se indicó el carácter determinante de la presunta infracción. Para la causal 2 indicó que aunque se alegó el cargo de motivación no se individualizó si existe falta de motivación o indebida motivación.

**28.** Esta Corte ha señalado que el examen de cumplimiento de la garantía constitucional de motivación no permite a este Organismo *“verificar la corrección de la motivación de la providencia impugnada. Si bien tal motivación puede adolecer de incorrecciones o imperfecciones, la labor de esta Corte se debe limitar, en este caso (en atención a los cargos formulados), a establecer el cumplimiento o no de los elementos mínimos de la garantía de motivación, a la luz de la Constitución”*.<sup>33</sup> En consecuencia, se constata que el auto de la conjueza cumplió con la estructura mínima de motivación que exige la Constitución.

**29.** En consecuencia, no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

## V. Decisión

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

- 1) Desestimar la acción extraordinaria de protección.

<sup>30</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/20, párrafo 65.

<sup>31</sup> Aludió al artículo 201, número 2 del Código Orgánico de la Función Judicial y también la disposición final segunda del COGEP. Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, expediente No. 17510-2017-00085, foja 125v-126.

<sup>32</sup> Aludió a los artículos 266, 267, 270 y 277 del COGEP. Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, expediente No. 17510-2017-00085, foja 126-127.

<sup>33</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 1442-13-EP/20, párr. 19.2.

2) Notifíquese y devuélvase el expediente al juzgado de origen.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente por  
LUIS HERNAN BOLIVAR  
SALGADO PESANTES  
Fecha: 2021.12.21  
09:52:14 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 15 de diciembre de 2021. - Lo certifico.

CYNTHIA  
PAULINA  
SALTOS  
CISNEROS

Firmado digitalmente por  
CYNTHIA  
PAULINA SALTOS  
CISNEROS

Dra. Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD  
GARCIA BERNI**

**CASO Nro. 2846-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 1368-17-EP/21**  
**Juez ponente:** Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M., 15 de diciembre de 2021

**CASO No. 1368-17-EP**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** La Corte analiza si en el auto de inadmisión dictado el 8 de mayo del 2017 por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro de un recurso extraordinario de casación se vulneró el debido proceso en la garantía de la motivación, al cumplimiento de normas y derechos de las partes y a la seguridad jurídica. Como resultado, la Corte desestima la acción extraordinaria de protección al no encontrar las vulneraciones alegadas.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 7 de noviembre de 2016, Jorge Enrique Zárate Cárdenas, gerente general de ZAR IMPORT ZARIMPORT S.A. interpuso una demanda de impugnación en contra de una resolución del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador "SENAE".<sup>1</sup>
2. El 28 de marzo de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil, provincia de Guayas mediante sentencia declaró con lugar la demanda, dejó sin efecto la resolución impugnada y la rectificación de tributos.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Conforme consta en el SATJE, en el detalle de la causa N°. 09501-2016-00451. La empresa ZARIMPORT en el año 2012 realizó una importación de gorras, al amparo de la DAI N° 028-2012-10-10035557 por un valor en aduana de US\$44.703,03 y generó tributos por US\$19.387,35. El SENAE realizó la rectificación de tributos N°. JRP1-2015-0592-D001, aplicó el tercer método de valoración de mercancía y estableció un mayor valor de tributos por pagar. La empresa interpuso un reclamo administrativo en contra de la rectificación de tributos. El director general de SENAE negó dicho reclamo mediante la resolución N°SENAE-DGN-2016-0619-RE, emitida el 11 de agosto de 2016. La empresa impugnó judicialmente esta resolución que negó el reclamo administrativo.

<sup>2</sup> En lo principal el Tribunal concluyó lo siguiente: "7.6) *La argumentación de la Administración Aduanera en el sentido de que para la determinación del valor en aduana de las mercancías objeto de la presente controversia ha comparado con el valor de mercancías similares que ha encontrado en su base de datos tampoco justifica la aplicación del tercer método de valoración, por el contrario esta actuación atenta contra las normas de valoración por dos razones: a) primero porque a la luz de lo establecido a en el Art. 25 de la Decisión 571 de la CAN 'La utilización de los bancos de datos no debe llevar al rechazo automático del valor de transacción de las mercancías importadas. Debe permitir la verificación de los valores declarados y la constitución de indicadores de riesgo para generar y fundamentar las dudas a que se refiere el artículo 17 de esta Decisión, para el control y la elaboración de programas sobre estudios e investigaciones de valor', lo que significa que la información de la base de datos no constituye per se información que permita determinar el valor de las mercancías, sino únicamente para verificar los valores declarados y para constituir indicadores de riesgo; y, b) Segundo porque esta norma se complementa con la aclaración que formula la Nota Interpretativa del Art. 3.4 del mismo Acuerdo, según la cual: 'A los efectos del artículo 3, se entenderá que el valor de transacción de mercancías importadas similares es un valor en aduana, ajustado con arreglo a las disposiciones de los párrafos 1 b) y 2, que ya*

3. El 5 de abril de 2017, el SENAIE interpuso recurso extraordinario de casación. El 11 de abril de 2017, el Tribunal concedió dicho recurso y remitió el caso a la Corte Nacional de Justicia.
4. El 8 de mayo de 2017, el conjuer de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso de casación, al considerar que no cumplió el requisito del artículo 270 inciso primero del Código General de Procesos COGEP.
5. El 5 de junio de 2017, el SENAIE presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso de casación de 8 de mayo de 2017.
6. El 19 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el número de caso **1368-17-EP**.
7. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los actuales jueces y juezas constitucionales.
8. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien el 9 de noviembre de 2021 avocó conocimiento de la misma y solicitó un informe de descargo al conjuer accionado. El 15 de noviembre de 2021, la Corte Nacional presentó informe de descargo.
9. Siendo el estado de la causa se procede a emitir la correspondiente sentencia.

## II. Competencia

10. 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.

---

*haya sido aceptado con arreglo al artículo 1'. (énfasis agregado), cuestión que es corroborada por el Art. 37 del Reglamento de Valoración de la CAN, según el cual, 'La autoridad aduanera tendrá en primer lugar que identificar cuáles otras mercancías importadas pueden ser consideradas como similares y, a continuación, comprobar que correspondan a valores en aduana establecidos con el método del Valor de Transacción, según lo dispuesto en el Capítulo I anterior. Dichos valores deberán haber sido previamente aceptados por la Aduana...', lo que quiere decir que para que el valor de transacción de mercancías similares sirva de referente para la comparación con el valor de otras mercancías similares, en forma previa debe haber sido aceptado por la Aduana, es decir debe existir una declaración de importación que haya culminado con el pago de tributos para que se considere aceptada, y lo que es más, la determinación de ese valor debe haber sido realizado en base al valor de transacción. Al no existir constancia de que ello haya ocurrido, significa que la Autoridad Aduanera no hizo una cabal aplicación del tercer método de valoración basado en el valor de transacción de mercancías similares. --- 7.7) Al haber actuado en la forma descrita en el acápite anterior, implica que la autoridad demandada incumplió con su obligación de motivar el acto administrativo, lo que provoca la nulidad del mismo según lo señalado en el Art. 76 numeral 7 literal l) de la Constitución, lo que releva a este Tribunal de cualquier análisis adicional".*

### III. Alegaciones de las partes

#### a. Por la parte accionante

11. De la revisión de la demanda se observa que la decisión judicial impugnada es el auto de 8 de mayo de 2017, dictado por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, mediante el cual se inadmitió el recurso de casación presentado por el SENAE. La entidad accionante alegó la vulneración del derecho al debido proceso en lo referente al cumplimiento de normas y derechos de las partes, en lo atinente a la garantía de la motivación y derechos a la defensa, a recurrir y a la seguridad jurídica. Solicita a esta Corte declarar que el auto impugnado vulneró los derechos constitucionales alegados y disponer que el recurso de casación sea tramitado por otros jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario.
12. La entidad accionante considera que el auto impugnado contiene una escasa y escueta fundamentación. Así lo expresa: *“Cuando la Sala de Conjueces inadmitió el recurso de casación propuesto por SENAE, en contra de la sentencia emitida por la Sala de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil, dentro del juicio N°. 09501-2016-00451, examinando sus fundamentos en el auto de inadmisión y no en la sentencia en que se pronuncia sobre la procedencia del mismo con una superflua y escueta motivación, trasgrede el artículo 76 numeral 7 letra e (sic) de la Constitución de la República ocasionando la indefensión de la institución pública que lo presentó”*<sup>3</sup>. En ese mismo sentido añade que: *“La sentencia (sic) dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia resuelve sobre el asunto llevado a su conocimiento y de manera breve hace un recuento de los hechos del caso, de esta manera la Sala intenta sustentar la vulneración de los derechos fundamentales en su fallo. Así mismo este Auto de fecha 19 de diciembre de 2014 a las 15h43 (sic), resuelve sobre la admisibilidad del caso con escasa motivación sobre los argumentos que de manera alguna conllevan a inadmitirlo”*.<sup>4</sup>
13. En lo relacionado con el derecho al cumplimiento de las normas y derechos de las partes, la entidad precisa que: *“Al inadmitir un Recurso de Casación, la Sala de Conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, violentó el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República, al quebrantar el derecho del SERVICIO NACIONAL DE ADUANA DEL ECUADOR (sic)”*<sup>5</sup> (énfasis en el original). Adicionalmente señala: *“En el Auto del 19 de diciembre de 2014, a las 15h43 no se explica la pertinencia de la aplicación de los artículos 7 y 8 de la ley (sic) de Casación, al escrito que contiene el recurso. El escrito reúne los requisitos de dicha norma legal, por lo que al analizar la procedencia de las causales previstas en el*

<sup>3</sup> Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada de lo Contencioso Tributario, recurso de casación N°. 09501-2016-00451, fj. 24 vta.

<sup>4</sup> Ibídem, fj. 23 vta.

<sup>5</sup> Ibídem, fj. 24.

*artículo 3 del referido cuerpo legal, incumple la disposición del literal 1 del Artículo 76 de la Constitución”<sup>6</sup>.*

14. A criterio de la entidad accionante, se afectó al derecho a la seguridad jurídica por cuanto: *“existen varios procesos judiciales en lo que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ante el mismo argumento esgrimido por la Administración Aduanera, esto es la falta de aplicación en sendas sentencias de los arts. 225 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones; artículo 63 de la Resolución 1684 ‘Actualización del reglamento Comunitario de la Decisión 571 Valor en Aduana de las mercancías importadas’ (anterior art. 62 de la Resolución 846 de la CAN) y artículo 10 del Acuerdo Relativo a la Aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo de valoración de la OMC) resolvió los Recursos de Casación CASANDO las respectivas sentencias...”*<sup>7</sup> (énfasis en el original)

#### **Por parte del conjuetz accionado**

15. El 15 de noviembre de 2021, los jueces nacionales señalaron que el conjuetz Darío Velástegui Enríquez, quien emitió el auto de inadmisión impugnado, ya no forma parte de la Corte Nacional de Justicia. Además, precisaron que en el auto impugnado constan todos los fundamentos de la autoridad accionada para inadmitir el recurso de casación.<sup>8</sup>

#### **IV. Análisis del caso**

16. El SENA E alega la vulneración del derecho al debido proceso en lo referente al cumplimiento de normas y derechos de las partes, la garantía de la motivación y derechos a la defensa, a recurrir y a la seguridad jurídica.
17. Los argumentos de la entidad accionante se refieren a la supuesta vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, al cumplimiento de normas y derechos de las partes y la seguridad jurídica. Por tanto, esta Corte analizará la presunta afectación a estos derechos por contar con una carga argumentativa suficiente. Los derechos a la defensa y a recurrir solamente fueron

<sup>6</sup> Ibidem, fj. 25.

<sup>7</sup> Ibidem, fs. 20 a la 23. El SENA E cita extractos de las siguientes sentencias en las cuales se demandó al SENA E: de 21 de abril de 2016, dictada dentro del juicio N°. 17751-2015-0476, que siguió la compañía COALBRO S.A.; de 31 de agosto de 2016, dictada dentro del juicio N°. 17751-2016-0381, que siguió ECUAMERKA S.A.; del 16 de septiembre de 2016, dictada dentro del juicio N°. 17751-2016-0364, que siguió José Lema Caizaguano; del 27 de septiembre de 2016, dentro del juicio N°. 17751-2014-0538 que siguió la compañía Mukhi S.A.; de 11 de octubre de 2016, dictada dentro del juicio N°. 17751-2016-0446, seguida por NEYMATEX S.A.; del 11 de noviembre del 2016, dentro del juicio N°. 17751-2016-0047, seguido por Chen Naioiao; del 24 de noviembre de 2016, dentro del juicio N°. 1775-2016-0527, seguido por Li Peng; de 29 de noviembre de 2016, dentro del juicio N°. 17751-2016-0521, seguida por Yang Zebin, sentencia de 8 de diciembre de 2016, dentro del juicio N°. 17751-2016-0603, seguido por Eva Lucía de los Dolores Ulloa.

<sup>8</sup> Conforme consta en el SACC, el oficio Nro. 220-2021-GDV-PSCT-CNJ de 10 de noviembre 2021. El oficio lo suscriben los jueces nacionales Gustavo Adolfo Durango Vela, José Dionicio Suing Nagua y Gilda Rosana Morales Ordoñez.

enunciados y no cuentan con carga argumentativa alguna, por lo que no es posible analizarlos, pese a realizar un esfuerzo razonable.<sup>9</sup>

### **Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación**

18. La Constitución consagra a la motivación como una garantía del debido proceso.<sup>10</sup> En el ámbito jurisdiccional, la motivación consiste fundamentalmente en el ejercicio argumentativo por medio del cual los jueces fundamentan su interpretación de las disposiciones normativas aplicadas a los casos bajo su resolución. En suma, el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada entre otros por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente.<sup>11</sup>
19. En el presente caso, el SENAE considera que el auto impugnado tiene una “*escasa, escueta y superflua motivación*”, y que el conjuer realizó un análisis de los fundamentos del recurso de casación, y no se habría limitado a verificar los requisitos del mismo.
20. La Corte Constitucional observa que, a partir del considerando sexto del auto impugnado, el conjuer analiza las causales segunda y quinta alegadas por la entidad accionante.<sup>12</sup> En atención a la causal segunda, contenida en el artículo 268 de COGEP precisa que el recurrente al alegar dicha causal debe establecer los siguientes elementos: a) Que la sentencia impugnada no contiene los requisitos que exige la ley. b) Que el juzgador en la parte dispositiva adopta disposiciones contrarias o incompatibles, o c) Que la decisión impugnada no cumple el requisito de la motivación.
21. Luego, el conjuer señala lo siguiente: “*En el caso que nos subyace, el recurrente después de realizar un amplio análisis doctrinario de cómo debe entenderse a la motivación de las sentencias, no especifica y expone claramente cuáles son los aspectos concretos de como a su criterio el juzgador no motiva debidamente la sentencia, exponiendo además en toda su fundamentación, elementos de otro caso que no son*

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1967-14-EP/20 párrafo 21.

<sup>10</sup> Constitución de la República, artículo 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: l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados*”.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1158-17-EP/21, párrafo 61.

<sup>12</sup> El SENAE en su recurso de casación alegó la causal segunda y la causal quinta del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos, que ordena: “*Casos. El recurso de casación procederá en los siguientes casos: (...) 2. Cuando la sentencia o auto no contenga los requisitos exigidos por la ley o en su parte dispositiva se adopten decisiones contradictorias o incompatibles, así como, cuando no cumplan el requisito de motivación. (...) 5. Cuando se haya incurrido en aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho sustantivo, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, que hayan sido determinantes en la parte dispositiva de la sentencia o auto*”.

*propios del caso segundo de la norma ibídem, por tanto a (sic) ser el recurso de casación formal, extraordinario y específico, quien recurre debe establecer los límites dentro de los cuales se habrá de pronunciar la casación. Al evidenciar que no existe el cumplimiento de los elementos necesarios para su admisión, este vicio no procede”.*<sup>13</sup>

22. Acerca de la causal quinta del 268 del COGEP, en el acápite 7.2, el operador de justicia detalla los requisitos contenidos en dicho cuerpo legal para que prospere esta causal, que son los siguientes: a) especificar el modo de infracción; b) individualizar la ‘norma de derecho o los precedentes jurisprudenciales obligatorios’ infringidos; c) fundamentar el cargo en relación al modo de infracción; y, d) explicar el carácter determinante de la presunta infracción en la parte dispositiva de la sentencia.
23. La entidad dentro de la causal quinta alegó la falta de aplicación de varias normas infraconstitucionales.<sup>14</sup> Frente a lo cual la autoridad jurisdiccional accionada advierte que: *“de la revisión de este cargo se establece que el recurrente no lo ha fundamentado de manera correcta, por cuanto su escrito no contiene la lógica jurídica necesaria para sustentar el cargo de falta de aplicación por cada una de las normas señaladas como infringidas...”*<sup>15</sup>. Más adelante, precisa lo siguiente: *“...Por lo que en la especie el recurrente debió explicar los yerros en los que incurrió el juzgador, exponiendo de manera clara y concreta que norma debe aplicarse a los hechos materia de la litis y que el juzgador dejó de aplicarla; argumentando las razones por las cuales que (sic) su criterio se debía aplicar la norma propuesta; determinando que norma fue aplicada en lugar de aquella que da solución al problema jurídico materia de la decisión judicial y demostrando la incidencia o trascendencia del vicio en la decisión tomada por el juzgador.”*<sup>16</sup>
24. También, el operador de justicia concluye que *“el recurrente luego de transcribir todas las normas señalas (sic) por este cargo, realiza un análisis de forma general a modo de alegato, puesto que, de la revisión del cargo propuesto se evidencia que el recurrente no fundamenta la infracción de estas normas de manera correcta, puesto que, realiza su análisis en conjunto y por ende no individualiza una a una las normas para establecer de qué manera el juzgador erro (sic) en la decisión tomada y como (sic) cada una de estas normas fueron determinantes en el fallo.”*<sup>17</sup>
25. Finalmente, el conjuer reitera que el recurso de casación en virtud de las disposiciones del COGEP, es una institución recursiva de carácter formal, excepcional y rigurosa, y

---

<sup>13</sup> Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada de lo Contencioso Tributario, recurso de casación N°. 09501-2016-00451, fj. 5.

<sup>14</sup> El SENAE en su recurso reclama la falta de aplicación de los artículos 225 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, artículo 63 de la Resolución 1684 “Actualización del Reglamento Comunitario de la Decisión 571 – Valor en Aduana de las Mercancías Importadas” (anterior art. 62 de la Resolución 846 de la CAN) y artículo 10 del Acuerdo Relativo a la Aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo de valoración de la OMC).

<sup>15</sup> Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada de lo Contencioso Tributario, recurso de casación N°. 09501-2016-00451, fj. 5 vta.

<sup>16</sup> Ibídem.

<sup>17</sup> Ibídem, fj. 6.

en atención al artículo 270, inciso primero de dicho cuerpo legal, declara inadmisibile el recurso de casación.

26. Esta Corte verifica que el conjuer analizó los requisitos de las causales alegadas en atención a lo dispuesto en el artículo 268 del COGEP. Acerca de causal segunda concluye que el SENAE no especifica ni expone claramente los aspectos concretos de la supuesta falta de motivación de la sentencia y detalló elementos de otro caso, ajenos a esta causal. En relación a la causal quinta, el operador de justicia señala que la entidad accionante no fundamentó dicha causal de manera correcta, debido a que no realizó un análisis individual de cada norma que alegó como infringida, ni explicó de qué manera el juzgador habría errado en la decisión. De lo expuesto, se constata que el auto de inadmisión contiene la fundamentación jurídica y fáctica con base en las causales propuestas por SENAE en su recurso de casación, por lo que el referido auto no solo se pronunció respecto de los cargos de la entidad recurrente, sino que además explicó la pertinencia de las disposiciones legales que invocó, razón por la cual se descarta que su motivación sea insuficiente.

#### **Acerca del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes y el derecho a la seguridad jurídica**

27. La Constitución consagra, dentro del debido proceso, la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes.<sup>18</sup>
28. La Corte Constitucional sobre este derecho ha sabido expresar “...*que a las autoridades administrativas y judiciales les corresponde respetar el marco normativo legal y constitucional vigente en cada caso identificándolo y garantizando que sea aplicado en la resolución de los asuntos puestos a su consideración. Asimismo, deben asegurar que los derechos de las partes sean observados a lo largo de todo proceso administrativo y judicial*”.<sup>19</sup>
29. La Constitución consagra a la seguridad jurídica como el derecho que otorga certeza a los justiciables.<sup>20</sup> Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Constitución de la República, artículo 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: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes*”

<sup>19</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1593-14-EP/20, párrafo 16.

<sup>20</sup> Constitución de la República, artículo 82: “*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*”

<sup>21</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 2034-13-EP/21, párrafo 21.

30. La presunta vulneración a la seguridad jurídica será analizada por economía procesal bajo la óptica del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes. El SENAE a lo largo de su demanda en torno a estos derechos emite dos alegaciones principales: la primera sobre el presunto desconocimiento por parte del conjuer de varias sentencias en las cuáles los jueces nacionales en casos similares (detalladas en el pie de página 7) habrían resuelto casar la sentencia impugnada. Y, la segunda alegación acerca del presunto pronunciamiento de fondo en el recurso de casación.
31. Esta Corte advierte que, en relación a la primera alegación, si bien en la demanda el SENAE detalla algunos fragmentos de las sentencias de los casos análogos, esta alegación no fue incluida en el recurso de casación de la entidad. Por tanto, al no ser alegada expresamente el conjuer no podía atenderla. Y, no puede ser analizada por esta Corte pues la entidad accionante pretende que esta Corte analice la corrección de la aplicación de normas infraconstitucionales por parte de los jueces ordinarios, actividad que es ajena al objeto de la acción extraordinaria de protección. Adicionalmente, esta Corte estima pertinente puntualizar que aunque el SENAE hubiere alegado de manera expresa la existencia de casos análogos, los jueces no tienen la obligación de resolver de la misma manera. A menos que sobre la materia existan fallos de triple reiteración o precedentes horizontales de la Corte Nacional de Justicia que por su carácter heterovinculante se deban aplicar, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 185 de la CRE. En ese sentido este organismo ha señalado que: *“En el caso de los precedentes horizontales de la Corte Nacional, su carácter heterovinculante depende de que se satisfagan las condiciones establecidas en el artículo 185 de la Constitución y las disposiciones legales relacionadas; en caso contrario, se aplica lo mismo que para los precedentes de los tribunales de las salas de las cortes provinciales”*.<sup>22</sup>
32. Acerca de la segunda alegación sobre el pronunciamiento sobre el fondo del recurso de casación, la Corte verifica que el conjuer se pronunció sobre los requisitos de cada una de las causales alegadas.
33. Tal como se detalló *ut supra*, el SENAE fundamentó su recurso de casación en dos causales. Sobre la causal segunda que trata sobre la motivación de la sentencia, el conjuer concluyó que la entidad recurrente no especificó ni expuso los aspectos concretos sobre la alegada falta de motivación de la sentencia. En atención a la quinta causal, el operador de justicia concluyó que la entidad presentó un análisis general en forma de alegato sin fundamentar la infracción de las normas alegadas. El conjuer consideró que el SENAE no individualizó las normas infringidas, ni explicó de qué manera el juzgador erró en la decisión tomada ni como cada una de estas normas fueron determinantes en el fallo.
34. Esta Corte verifica que, en el auto impugnado, el conjuer accionado actuó dentro de sus facultades en la fase de admisibilidad de recursos de casación y realizó un análisis de

---

<sup>22</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1035-13-EP, párrafo 18.

los requisitos de cada causal, y no del fondo del recurso. Este organismo de manera reiterada ha precisado que: *“La Corte Nacional de Justicia tiene la facultad para, a través de sus órganos jurisdiccionales, interpretar las normas que regulan la casación, como un mecanismo de política judicial tendiente a preservar su carácter de recurso extraordinario. Por esta razón, la derivación de normas implícitas en las disposiciones que regulan las causales no constituye per se una vulneración de los derechos constitucionales”*.<sup>23</sup> Es decir que, el conjuer accionado aplicó las normas claras, previas y públicas contenidas en el artículo 270 del COGEP. En consecuencia, la Corte concluye que la autoridad jurisdiccional actuó otorgando certeza a las partes. Esta Corte verifica que no existió vulneración al cumplimiento de normas y derechos de las partes. Tampoco se observa vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

35. Finalmente, se recuerda al SENAE que la Corte Constitucional en causas similares ha mencionado que la sola inconformidad con la decisión impugnada no constituye razón suficiente para determinar la procedencia de una acción extraordinaria de protección. La justicia constitucional no puede ser considerada como una instancia adicional, dentro del sistema procesal ordinario. En consecuencia, la presentación de dicha acción, solo cabe ante la existencia de una vulneración real de derechos, caso contrario su innecesaria presentación podría constituir un abuso del derecho, conforme lo determina el artículo 23 de la LOGJCC.<sup>24</sup>

## V. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección No. **1368-17-EP**.
2. Notificar esta decisión, archivar la causa y devolver el expediente a la judicatura de origen.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES  
Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.12.21  
09:51:26 -05'00'

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques

<sup>23</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 2004-13-EP, párrafo 42

<sup>24</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 2127-17-EP, párrafo 22.

Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 15 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

CYNTHIA  
PAULINA  
SALTOS  
CISNEROS

Firmado digitalmente por  
CYNTHIA  
PAULINA SALTOS  
CISNEROS

Dra. Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD  
GARCIA BERNI**

**CASO Nro. 1368-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 13-18-CN/21**  
**Jueza ponente:** Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 15 de diciembre de 2021

### **CASO No. 13-18-CN**

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

#### **SENTENCIA No. 13-18-CN/21**

**Tema:** Se absuelve la consulta de constitucionalidad del artículo 175 numeral 5 del Código Orgánico Integral Penal que dispone: “[e]n los delitos sexuales, el consentimiento dado por la víctima menor de dieciocho años de edad es irrelevante”. La Corte Constitucional resuelve que la norma consultada no es compatible con los derechos de las y los adolescentes al libre desarrollo de la personalidad, a tomar decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre su sexualidad, vida y orientación sexual, y a la privacidad, reconocidos en el artículo 66 numerales 5, 9, 20 de la Constitución, respectivamente, y declara la constitucionalidad aditiva de la norma consultada con el fin de que en esta se reconozca que las y los adolescentes a partir de los catorce años tienen la capacidad de consentir en una relación sexual y que la evaluación del consentimiento es relevante para establecer si existe una conducta que debe ser penalmente sancionable o es el resultado de la evolución de las facultades de las y los adolescentes para ejercer sus derechos.

### **1. Antecedentes y procedimiento**

#### **1.1. Antecedentes procesales**

1. El 06 de abril de 2018, el señor J.P.P presentó una denuncia<sup>1</sup> en contra del adolescente D.G., por el presunto delito de violación a su hija adolescente S.N.D.C<sup>2</sup>.
2. El 27 de agosto de 2018, el fiscal de Adolescentes Infractores de Quito solicitó al juez de la Unidad Judicial de Adolescentes Infractores con sede en el Distrito Metropolitano de Quito elevar en consulta el expediente del proceso ante la Corte

<sup>1</sup> Según la información que consta en el expediente fiscal, el padre de la adolescente menor de 14 años conoció que su hija habría tenido relaciones sexuales con otro adolescente de 17 años quien supuestamente era su pareja. Por otro lado, el adolescente manifestó que no son pareja, que la adolescente le habría dicho que va a cumplir 15 años, y que nunca tuvieron relaciones sexuales.

<sup>2</sup> La Corte Constitucional mantendrá en reserva el nombre del accionante, de su hija, así como del presunto adolescente infractor de acuerdo con los artículos 66 numerales 19 y 20 de la Constitución de la República que consagran los derechos a la protección de datos de carácter personal, y la intimidad personal y familiar.

Constitucional, con el fin de que se determine la constitucionalidad del artículo 175 numeral 5 del Código Orgánico Integral Penal (en adelante, “COIP”).

3. El 17 de octubre de 2018, el juez de la Unidad Judicial de Adolescentes Infractores con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (en adelante, “la judicatura consultante”) resolvió elevar el expediente en consulta ante la Corte Constitucional, a fin de que se resuelva sobre la constitucionalidad del artículo 175 numeral 5 del COIP, que establece que “[e]n los delitos sexuales, el consentimiento dado por la víctima menor de dieciocho años de edad es irrelevante”.

## 1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

4. El 20 de marzo de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión conformado por los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado, y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, admitió a trámite la consulta de constitucionalidad de norma No. 13-18-CN.
5. El 12 de abril de 2019, la jueza sustanciadora Daniela Salazar Marín avocó conocimiento de la causa y convocó a audiencia pública a las partes y terceros con interés para el día 26 de abril de 2019 a las 10h00.
6. El 26 de abril de 2019 se llevó a cabo la audiencia pública a la que comparecieron el juez consultante, el fiscal de Adolescentes Infractores de Quito así como terceros con interés en la causa y *amici curiae*<sup>3</sup>.
7. En la presente causa se presentaron escritos en calidad de *amicus curiae* por parte de María Verónica Pólit como Coordinadora de Proyecto de Justicia Juvenil Restaurativa de la Fundación “Terre des Hommes”; José Feliciano Valenzuela Rosero y Mario Benítez Gómez en representación del Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE); Carlos Arsenio Larco, por sus propios y personales derechos; Milton David Salazar, por sus propios y personales derechos; Ángel Benigno Torres Machuca en calidad de defensor público general encargado; Ana Cristina Vera como directora ejecutiva del Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos “SURKUNA”.

---

<sup>3</sup> A dicha diligencia comparecieron, Freddy Figueroa, en calidad de juez consultante de la Unidad Judicial de Adolescentes Infractores con sede en el Distrito Metropolitano de Quito; John Romo, en calidad de Fiscal de Adolescentes Infractores de Quito; Juan José Espinoza, en calidad de abogado dentro de la causa que se remite la consulta de norma. En calidad de *amicus curiae* comparecieron: Xavier Andrade, en calidad de docente del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito (USFQ); Hernán Arias, por sus propios y personales derechos; Pablo Coloma en representación del Proyecto de Justicia Juvenil Restaurativa de la Fundación “Terre des Hommes”; José Luis Guerra en representación del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); Carlos Larco, por sus propios y personales derechos; Juan Francisco Pozo en representación del estudio jurídico Leal Counselors & Attorneys at Law; Milton Salazar, por sus propios y personales derechos; Ana Cristina Vera en representación del Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos, SURKUNA; y José Valenzuela y Mario Benítez en representación del Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE).

Asimismo, John Romo Loyola, en calidad de fiscal de Adolescentes Infractores de Quito, compareció como tercero con interés en la causa.

## 2. Norma cuya constitucionalidad se consulta

8. La judicatura consultante solicita que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del artículo 175 numeral 5 del COIP que dispone:

*Art. 175.- Disposiciones comunes a los delitos contra la integridad sexual y reproductiva.- Para los delitos previstos en esta Sección se observarán las siguientes disposiciones comunes:*

*(...)*

*5. En los delitos sexuales, el consentimiento dado por la víctima menor de dieciocho años de edad es irrelevante.*

### 2.1. Fundamentos de la consulta de constitucionalidad de norma

9. A criterio de la judicatura consultante, la aplicación del artículo 175 numeral 5 del COIP en el caso específico que dio origen a la consulta de constitucionalidad de norma, sería incompatible con los artículos 32 (derecho a la salud sexual y reproductiva), 44 (interés superior de las y los adolescentes), 45 (derechos de las y los adolescentes), 66 numerales 4 (igualdad formal, material y no discriminación), 5 (derecho al libre desarrollo de la personalidad), 9 (derecho a tomar decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre su sexualidad, y su vida y orientación sexual), y 20 (derecho a la intimidad) de la Constitución. Finalmente, señala que la norma infringe el principio de lesividad, proporcionalidad y finalidad de las penas.
10. La judicatura consultante indica que la norma consultada “*si bien responde al principio de legalidad en material penal, su aplicación a (...) menores de edad, puede influir y traducirse a una falta de atención específica; (...) toda vez que al buscar proteger la indemnidad sexual de los menores de 14 a 17 años (...), asume que estos, en ningún caso, están en condiciones de decidir sobre su libertad sexual*”. Esto, a criterio del juez consultante, resultaría contrario a la doctrina de la protección integral que reconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos “*en oposición a la idea de definirlos a partir de su incapacidad jurídica*” y termina por generar un trato discriminatorio con base en la edad de los niños, niñas y adolescentes.
11. Por otra parte, indica que “*el legislador (...) en su afán de proteger el derecho a la indemnidad sexual, ha intervenido el derecho a la libertad sexual de los menores*”. Asimismo, agrega que se restringe el derecho al libre desarrollo de la personalidad, “*a no ser privado de información, al acceso a servicio de salud (salud sexual y reproductiva) y a la vida privada e intimidad de los adolescentes*” puesto que,

*... los adolescentes, quienes en busca de su desarrollo y exploración de vida sexual mantienen relaciones sexuales con el peligro de que producto de ello la menor salga embarazada y ello conlleve a que el menor de 14 a 18 sea considerado como infractor y por ello purgue una medida socioeducativa privativa de la libertad, cuando en dicha exploración operó el consentimiento mutuo.*

12. Por último, la judicatura consultante indica que si bien el legislador ha omitido considerar el inicio de vida sexual en las y los adolescentes y la imputabilidad de algunas relaciones sexuales entre personas de 14 a 18 años, *“dicha omisión no puede permitir que se declare la inconstitucionalidad de la norma, pues atentaría contra el bien superior del niño (...) puesto no solo se estaría despenalizando al menor infractor (14 a 18 años) sino también a los mayores de 18 años”*. En tal sentido, solicita que la Corte Constitucional *“elabore una sentencia aditiva al haberse determinado la existencia de una inconstitucionalidad por omisión legislativa, procediendo a interpretar el texto (...) con el bien superior de niño en su libre desarrollo, al de su personalidad y al respeto de sus derechos”*.

### 3. Competencia

13. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las consultas de constitucionalidad de norma formuladas, de conformidad con lo previsto en el artículo 428 de la Constitución, los artículos 141, 142 y 143 de la LOGJCC, así como también en función de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 4 del Código Orgánico de la Función Judicial y en los artículos 3 numeral 6, y 92 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### 4. Análisis constitucional

14. Toda vez que la norma objeto de la consulta tiene como destinatarias a las personas menores de dieciocho años, para absolver la presente consulta de constitucionalidad de norma, esta Corte realizará su análisis a partir de la doctrina de la protección integral<sup>4</sup>. Es importante considerar que a partir de la entrada en vigor de la Convención sobre los Derechos del Niño, se pasó de una doctrina de protección irregular que concebía a las niñas, niños y adolescentes como objetos de protección del Estado, a una doctrina de protección integral que los reconoce como sujetos de derechos y como un elemento activo en la participación en la

---

<sup>4</sup> Esta Corte Constitucional ha señalado que la doctrina de la protección integral se encuentra reconocida de forma expresa en varias normas de la Constitución. Por ejemplo, el artículo 35 reconoce que las niñas, niños y adolescentes constituyen un grupo de atención prioritaria y especializada; el artículo 44 que establece que el Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria y reforzada el desarrollo integral de las y los niños, así como el ejercicio efectivo de sus derechos; el artículo 45 reconoce que las niñas, niños y adolescentes gozan de los derechos comunes al ser humano; y el artículo 175 reconoce que las niñas, niños y adolescentes estarán sujetos a una legislación y a una administración de justicia especializadas, así como a operadores de justicia debidamente capacitados, que aplicarán los principios de la doctrina de protección integral. Ver, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 9-17-CN/19 (Juzgamiento imparcial y especializado de adolescentes infractores) de 09 de julio de 2019, párr. 43.

sociedad, y al mismo tiempo establece la necesidad de una protección especial para el goce y ejercicio de sus derechos<sup>5</sup>.

15. La protección especial a las niñas, niños y adolescentes se fundamenta en su condición de personas en crecimiento y se justifica con base en las diferencias, respecto de las personas adultas, en cuanto a las posibilidades y los desafíos para el efectivo ejercicio y la plena vigencia de sus derechos<sup>6</sup>. De acuerdo con el artículo 44 de la Constitución y el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la adopción de medidas que promuevan el desarrollo integral y el pleno ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, corresponde tanto al Estado como a la familia y la comunidad a la que la niña, niño o adolescente pertenece<sup>7</sup>. Asimismo, esta Corte toma nota del artículo 5 de la Convención sobre los Derechos del Niño que dispone que,

*Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención.* (el énfasis es propio)

16. En el caso que nos ocupa, la consulta de constitucionalidad de norma se dirige a determinar si el artículo 175 numeral 5 del COIP es compatible con el derecho de las y los adolescentes entre 14 y 18 años a decidir con quién, cómo y en qué momento tener o no relaciones sexuales como componente de los derechos reconocidos en los numerales 5, 9 y 20 del artículo 66 de la Constitución, así como el principio del interés superior.
17. Con base en la doctrina de la protección integral, el análisis constitucional que realice esta Corte debe enfocarse en las particularidades del ejercicio de estos derechos por parte de las y los adolescentes como sujetos de derechos y de acuerdo con la evolución de sus facultades, considerando además el deber de protección especial por parte del Estado, la familia y la sociedad. En esa medida, no le corresponde a la Corte Constitucional calificar el inicio de la vida sexual de las y los adolescentes entre 14 o 18 años, sino sólo pronunciarse sobre la reacción del aparato judicial penal una vez que esa conducta sexual ha ocurrido y si esta responde a un justo equilibrio entre la obligación de protección especial y la capacidad de las y los adolescentes de ejercer sus derechos de acuerdo con la evolución de sus facultades.

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 9-17-CN/19 de 09 de julio de 2019, párr. 43; sentencia No. 202-19-JH/21 de 24 de febrero de 2021, párrs. 165-166; sentencia No. 2691-18-EP/21 de 3 de marzo de 2021, párrs. 28 y 32; sentencia No. 2185-19-JP/21 y acumulados de 1 de diciembre de 2021, párr. 93.

<sup>6</sup> CIDH, *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalidad en las Américas*, párr. 41.

<sup>7</sup> Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 54.

18. En su consulta de constitucionalidad norma, el juez consultante manifiesta que el artículo 175 numeral 5 del COIP, “...al buscar proteger la indemnidad sexual de los menores de 14 a 17 años (...), asume que estos, en ningún caso, están en condiciones de decidir sobre su libertad sexual, y que por ello su consentimiento es irrelevante”. A su criterio, la norma consultada ignora que podrían existir relaciones sexuales consentidas entre adolescentes entre 14 y 18 años, lo cual afectaría el goce y ejercicio de sus derechos al libre desarrollo de la personalidad, a tomar decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre su sexualidad, vida y orientación sexual, y a su intimidad personal.
19. Esta Corte Constitucional ha reconocido que la libertad de configuración legislativa no es absoluta y debe ajustarse a los derechos y garantías reconocidos en la Constitución<sup>8</sup>. De ahí que, en el presente caso, corresponde a la Corte verificar si la configuración legislativa del artículo 175 numeral 5 del COIP es compatible con los derechos de las y los adolescentes referidos por la judicatura consultante.
20. Para ello, esta Corte analizará la norma a partir del test de proporcionalidad, de conformidad con el artículo 3 numeral 2 de la LOGJCC. Dicho de otra forma, la Corte verificará si el artículo 175 numeral 5 del COIP al establecer que, “[e]n los delitos sexuales, el consentimiento dado por la víctima menor de dieciocho años de edad es irrelevante”, (i) persigue un fin constitucionalmente válido; (ii) es idóneo para alcanzar dicho objetivo; (iii) es necesario en relación con dicho fin; y, (iv) es proporcional en sentido estricto, conforme se desarrolla a continuación.

#### **Finalidad constitucionalmente válida**

21. Para determinar si la norma consultada persigue un objetivo constitucionalmente válido es necesario, en primer lugar, establecer su contenido. El artículo 175 numeral 5 del COIP forma parte de las disposiciones comunes que deberán observarse en los delitos contra la integridad sexual y reproductiva tipificados en la Sección Cuarta (Delitos contra la integridad sexual y reproductiva), Capítulo Segundo (delitos contra los derechos de la libertad), Título IV (infracciones en particular) del Libro Primero (La infracción penal) del COIP. En este punto es necesario enfatizar que a pesar de que la norma consultada se aplica a una serie de delitos tipificados en la sección referida del COIP, la consulta de constitucionalidad de norma y en consecuencia, el análisis constitucional que se realiza en la presente sentencia se limita a las relaciones sexuales de adolescentes y no se aplica a delitos en los cuales no se discuta la existencia o no de relaciones sexuales consentidas de adolescentes. Es decir, el análisis de la presente consulta no se aplica a delitos como la inseminación no consentida, acoso sexual, distribución de material pornográfico, corrupción de niñas, niños y adolescentes,

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 34-19-IN/21 y acumulados de 28 de abril de 2021, párrs. 98 y 100; sentencia No. 5-13-IN/19 de 02 de julio de 2019, párrs. 69-70.

utilización de personas para exhibición pública con fines de naturaleza sexual, contacto con finalidad sexual con menores de dieciocho años por medios electrónicos y oferta de servicios sexuales con menores de dieciocho años por medios electrónicos, tipificados en la Sección Cuarta, Capítulo Segundo (delitos contra los derechos de la libertad), Título IV (infracciones en particular) del COIP<sup>9</sup>.

22. Entre los delitos a los que se aplica la norma consultada y resultan relevantes para absolver la consulta, se incluye el de violación el cual protege la indemnidad o intangibilidad sexual, entendida como la manutención incólume del normal desarrollo de la sexualidad, cuando el sujeto pasivo del delito es una persona menor de dieciocho años<sup>10</sup>. Es decir, la norma consultada guarda relación con el derecho a la integridad sexual de las víctimas de delitos sexuales, reconocido en el artículo 66 numeral 3 literal a) de la Constitución, el cual *“comprende la protección de la autonomía de toda persona respecto de su corporalidad y genitalidad y el consentimiento en la participación en actos sexuales o con connotación sexual. Así, toda acción u omisión conducente a realizar actos con connotación sexual en contra de voluntad de la persona atenta contra esta dimensión de la integridad”*<sup>11</sup>.
23. En el presente caso, es posible considerar que al calificar el consentimiento de toda víctima menor de dieciocho años en delitos sexuales como irrelevante, la norma consultada busca proteger la indemnidad o intangibilidad sexual de la persona menor de dieciocho años. En otras palabras, la norma busca evitar que en los delitos sexuales cometidos en contra de niñas, niños o adolescentes, se pretenda alegar la existencia de consentimiento de la víctima menor de dieciocho años en el acto sexual con el fin de evadir la responsabilidad penal por parte del presunto agresor.
24. En este punto es importante considerar que las niñas y niños son particularmente vulnerables a la violencia y que esta suele tener un componente de género, siendo las niñas y las adolescentes quienes se encuentran más expuestas, por ejemplo, a la violencia sexual<sup>12</sup>. Al respecto, de la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (EVIGMU) de 2019 se

---

<sup>9</sup> La norma consultada tampoco se aplica a los delitos de pornografía infantil, trata de personas, explotación sexual, prostitución forzada, turismo sexual o comercialización de pornografía infantil, los cuales están tipificados en el Libro Primero (La infracción penal), Título IV (Infracciones en particular), Capítulo Primero (Graves violaciones a los derechos humanos y delitos contra el derecho internacional humanitario), Sección Segunda (Trata de personas) y Sección Tercera (Diversas formas de explotación) del COIP.

<sup>10</sup> Ver, escritos de *amicus curiae* presentados por Milton Salazar Páramo o por el Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos “SURKUNA”. Expediente constitucional, fs. 94-96 y 153-164.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 365-18-JH/21 y acumulados de 24 de marzo de 2021, párr. 70.

<sup>12</sup> Corte IDH. Caso Guzmán Albarracín y otras Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2020. Serie C No. 405, párrs. 119 y 120; Comité CEDAW, Recomendación general No 24 (1999), Las mujeres y la salud, párr. 12.

desprende que la violencia en sus diferentes ámbitos (educativo, laboral, pareja, social, familiar) afecta de forma desproporcionada a las generaciones más jóvenes<sup>13</sup>.

25. Asimismo, según datos de la Fiscalía General del Estado, las niñas y adolescentes menores de 14 años son las principales víctimas de abuso sexual<sup>14</sup>. Cerca de la mitad de las adolescentes entre 15 y 17 años han experimentado algún hecho de violencia a lo largo de su vida y 8 de cada 10 adolescentes que han experimentado violencia, lo registran durante el último año. La mayor proporción de violencia se da en el ámbito social y es predominantemente sexual<sup>15</sup>. El 30,9% de adolescentes fueron víctimas de violencia sexual a lo largo de su vida y 23,3% en los últimos 12 meses previo a la aplicación de la EVIGMU. Es decir, 1 de cada 4 adolescentes ha sido víctima de violencia sexual. Por otra parte, de acuerdo con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en Ecuador, el 65% de los casos de abuso sexual se cometen por familiares y personas cercanas a la víctima, casi el 40% abusó varias veces de la misma víctima y el 14% lo hizo de manera sistemática<sup>16</sup>.
26. En relación con las denuncias presentadas ante la Fiscalía General del Estado, para el año 2018 se registraron 17.929 denuncias por delitos sexuales, el 17% de ellas (3.038 denuncias) correspondía a personas menores de 18 años<sup>17</sup>. En 2019, el 16,94% de los delitos sexuales se produjeron en niñas, niños y adolescentes, es decir 1 de cada 6 delitos sexuales<sup>18</sup>. Es importante reconocer el nivel de subregistro que existe, toda vez que no todas las personas víctimas de violencia denuncian estos hechos por distintas razones como temor a represalias, estigma, revictimización, falta de confianza en el sistema de administración justicia, entre otras.
27. Este Organismo reconoce que el deber de protección especial incluye la adopción de medidas especiales y reforzadas contra todo tipo de violencia a favor de las

---

<sup>13</sup> Por ejemplo, en el caso de las adolescentes, “De las 37 de cada 100 adolescentes que han experimentado por lo menos un hecho de violencia en algún ámbito en los últimos 12 meses, 24 la han experimentado en el ámbito social, 20 de ellas se refiere a violencia sexual; 16 de cada 100 han experimentado violencia psicológica, sexual y física en el ámbito educativo; mientras que en el ámbito familiar se registran 12 adolescentes de cada 100, 11 de ellas se refiere a violencia psicológica”. Francisco Cevallos Tejadas y Grace Vásquez Paredes, *Violencias: una mirada intergeneracional*, Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2020, p. 30.

<sup>14</sup> FGE, *El abuso sexual infantil en la mira de la Fiscalía*, 2017.

<sup>15</sup> Francisco Cevallos Tejadas y Grace Vásquez Paredes, *Violencias: una mirada intergeneracional*, Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2020, pp. 35-36. Informe elaborado con base en los resultados de la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (EVIGMU), 2019.

<sup>16</sup> UNICEF Ecuador. Dossier informativo sobre la campaña #AhoraQueLoVes #DiNoMás, agosto de 2017.

<sup>17</sup> Francisco Cevallos Tejadas y Grace Vásquez Paredes, *Violencias: una mirada intergeneracional*, Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2020, p. 28. Informe elaborado con base en estadísticas de 2018 del entonces Ministerio del Interior.

<sup>18</sup> Id., p. 51.

niñas, niños y adolescentes<sup>19</sup>. Así, conforme el artículo 46 numeral 4 de la Constitución, el Estado tiene la obligación de adoptar distintas medidas apropiadas para combatir la violencia contra niñas, niños y adolescentes, entre las cuales se incluyen medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, políticas, acciones judiciales, así como mecanismos simples, accesibles y seguros para que los hechos de violencia puedan ser denunciados, investigados y sancionados<sup>20</sup>. De ahí que la norma consultada podría ser considerada como un mecanismo legislativo que busca garantizar la protección especial a favor de las niñas, niños y adolescentes que han sido víctimas de violencia sexual.

28. En consecuencia, esta Corte encuentra que el artículo 175 numeral 5 del COIP persigue un fin constitucionalmente válido en la medida en que busca proteger a las víctimas de delitos sexuales menores de dieciocho años y reprochar penalmente la violencia sexual.

### **Idoneidad**

29. Ahora bien, además de perseguir un fin legítimo, la medida dispuesta en el artículo 175 numeral 5 del COIP debe ser conducente a alcanzar dicho fin. Para determinar la idoneidad de la medida, es necesario analizar el alcance de la aplicación de la norma en cuestión.
30. El artículo 175 numeral 5 del COIP se aplica sin distinción alguna para todos los casos de delitos sexuales en contra de niños, niñas y adolescentes. Es decir, la calificación del consentimiento de la víctima menor de dieciocho años como irrelevante se aplica indistintamente de la condición de la víctima (niña, niño o adolescente) o del tipo de relación sexual, entre adolescentes o entre un adolescente con una persona adulta.
31. A criterio de esta Corte, al intentar proteger a la presunta víctima menor de dieciocho años de un delito sexual, la aplicación indiscriminada de la norma consultada ignora en absoluto que las y los adolescentes, como sujetos de derechos inalienables e inherentes a la persona, gozan y ejercen de forma directa los derechos al libre desarrollo de su personalidad, a tomar decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre su sexualidad, vida y orientación sexual, así como a su privacidad reconocidos en los numerales 5, 9 y 20 del artículo 66 de la Constitución, y que los ejercen de acuerdo con el desarrollo de sus facultades, pudiendo dar lugar a relaciones sexuales consentidas.
32. Esta Corte Constitucional ha reconocido que el derecho al libre desarrollo de la personalidad garantiza la posibilidad de decidir, manifestar y preservar libremente

---

<sup>19</sup> Constitución de la República, artículo 46 numeral 4; Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 19.

<sup>20</sup> Corte IDH. Caso Guzmán Albarracín y otras Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2020. Serie C No. 405, párr. 120.

aquellos elementos físicos y psíquicos inherentes a la persona, los cuales la individualizan y permiten ser quien es acorde a su voluntad<sup>21</sup>. Asimismo, ha establecido que en virtud de este derecho, toda decisión que afecte cuestiones que sólo interesan a la propia persona debe estar libre de intervenciones arbitrarias por parte del Estado o de terceros<sup>22</sup>.

33. De lo anterior se desprende que el libre desarrollo de la personalidad tiene una doble dimensión. Por un lado, en su dimensión externa, puede entenderse como *libertad de acción*, en la medida en que permite el ejercicio de cualquier actividad que la persona considere necesaria para el desarrollo de su personalidad. Por otra parte, en su dimensión interna, protege una *esfera de privacidad* de las personas en contra de incursiones externas que limitan su capacidad para tomar ciertas decisiones a través de las cuales se ejerce su autonomía personal<sup>23</sup>.
34. Una de las manifestaciones del derecho al libre desarrollo de la personalidad es el control del propio cuerpo y la libertad sexual. El primero, se entiende como la facultad de las personas de ejercer soberanía sobre su cuerpo “*libre de principios normalizadores fundamentos en meras consideraciones médicas, histórico-políticas, legales o de otra índole distinta de la autonomía de la persona*”<sup>24</sup>. El segundo, protege la posibilidad de las personas de autodeterminar su comportamiento y su vida sexual, por ejemplo, con quién, cómo y en qué momento tener o no relaciones sexuales<sup>25</sup>.
35. De forma similar, los derechos a tomar decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre la sexualidad, vida y orientación sexual, así como el derecho a la intimidad personal, reconocen la autonomía de la persona para adoptar decisiones sobre su plan de vida, cuerpo y salud sexual y reproductiva, a tener control sobre la sexualidad y definir sus propias relaciones personales sin coacción, discriminación o violencia<sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 133-17-SEP-CC, caso No. 288-12-EP de 10 de mayo de 2017, p. 34; sentencia No. 34-19-IN/21 y acumulados de 28 de abril de 2021, párr. 136.

<sup>22</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 751-15-EP/21 de 17 de marzo de 2021, párr. 117; sentencia No. 34-19-IN/21 y acumulados de 28 de abril de 2021, párr. 137.

<sup>23</sup> Respecto a estas dos dimensiones, véase: Suprema Corte de Justicia de la Nación (México). Primera Sala. Tesis: 1a./J. 4/2019 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 63, febrero de 2019, p. 491.

<sup>24</sup> Ver, escrito de *amicus curiae* presentado por el Centro de Derechos Humanos de la PUCE. Expediente constitucional, fs. 44-49.

<sup>25</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia No. T-159/19 y sentencia No. T-732/09; Tribunal Constitucional de Perú, expediente No. 00008-2012-PI/TC, párr. 20.

<sup>26</sup> Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215, párr. 129; Caso Azul Rojas Marín y otra Vs. Perú, párr. 141; Caso I.V. Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 329, párr. 157; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 3-19-JP/20 de 5 de agosto de 2020, párr. 65.

- 36.** Las y los adolescentes son titulares de todos estos derechos, independientemente de su edad<sup>27</sup>, y los ejercen de manera progresiva conforme la evolución de sus facultades y autonomía<sup>28</sup>. Esta Corte ha reconocido que la evolución de las facultades aborda el proceso de maduración y aprendizaje por medio del cual las y los adolescentes adquieren progresivamente competencias, comprensión y mayores niveles de autonomía para asumir responsabilidades y ejercer sus derechos<sup>29</sup>. En otras palabras, la realización de los derechos de las y los adolescentes se encuentra influenciada por el ejercicio de niveles cada vez mayores de responsabilidad conforme su capacidad, madurez y evolución de facultades<sup>30</sup>, garantizando que las y los adolescentes sean protagonistas de sus propias vidas, y que el ejercicio de sus derechos ya no se ve supeditado a la autorización de un tercero.
- 37.** Si bien esta Corte Constitucional ha señalado que a diferencia de las personas adultas que pueden ejercer de forma personal y directa sus derechos, así como asumir plenamente obligaciones jurídicas y realizar otros actos de naturaleza personal o patrimonial, las y los adolescentes no poseen esta capacidad plena de ejercicio, en la medida en que, en general, se hallan sujetos a la autoridad parental, la tutela o representación; todas y todos son sujetos de derechos conforme lo dispuesto en el artículo 45 de la Constitución<sup>31</sup>. De ahí que las y los adolescentes no pueden ser tratadas como personas incapaces o incompetentes para ejercer sus derechos y tomar decisiones<sup>32</sup>.
- 38.** En el presente caso, la norma consultada, al calificar como irrelevante el consentimiento de toda víctima de delitos sexuales menor de dieciocho años, termina por desconocer que las y los adolescentes, como sujetos de derechos y de acuerdo con la evolución de sus facultades y autonomía, son titulares y pueden ejercer progresivamente el derecho a decidir con quién, cómo y en qué momento tener o no relaciones sexuales.

---

<sup>27</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2185-19-JP/21 y acumulados de 1 de diciembre de 2021, párr. 160; Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 20 (2016) sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia, párr. 5; Observación General N° 1 (2009) el derecho del niño a ser escuchado, párr. 29.

<sup>28</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2185-19-JP/21 y acumulados de 1 de diciembre de 2021, párr. 160.

<sup>29</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2691-18-EP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 46; Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 7 (2005) relativa a la realización de los derechos del niño en la primera infancia, párr. 17; y Observación General N° 20 (2016) sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia, 6 de diciembre de 2016, párr. 18.

<sup>30</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2185-19-JP/21 y acumulados de 1 de diciembre de 2021, párr. 160; Corte IDH. Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile. Solicitud de Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2012. Serie C No. 254, párr. 199; Corte IDH. Caso Guzmán Albarracín y otras Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2020. Serie C No. 405, párrs. 109 y 166.

<sup>31</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2691-18-EP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 29; sentencia No. 2185-19-JP/21 y acumulados de 1 de diciembre de 2021, párr. 161.

<sup>32</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2185-19-JP/21 y acumulados de 1 de diciembre de 2021, párr. 163.

39. El artículo 175 numeral 5 del COIP, al aplicarse de forma general a toda presunta víctima de un delito sexual menor de dieciocho años, podría llegar a afectar relaciones sexuales que no son producto de violencia, manipulación o coacción, sino que son el resultado de la evolución de las facultades de las y los adolescente para ejercer los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a tomar decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre la sexualidad, así como a la intimidad personal, y que, en consecuencia, son relaciones sexuales consentidas. La norma consultada, con el fin de proteger a las personas menores de dieciocho años como presuntas víctimas de delitos sexuales, no puede llegar a desconocer la capacidad y autonomía de las y los adolescentes de decidir de forma progresiva su relacionamiento con otras personas y el ejercicio de su sexualidad<sup>33</sup>. Ahora bien, es importante enfatizar que esto ninguna forma implica desconocer que la norma penal consultada sí es conducente para proteger a las niñas, niños y adolescentes que no están en capacidad de consentir, puesto que el problema del artículo 175 numeral 5 del COIP no se encuentra en el fin perseguido sino en la falta de reconocimiento de una situación particular que tiene origen en el desarrollo evolutivo de los derechos de las y los adolescentes, como podría ser el consentir en una relación sexual.
40. Si bien esta Corte reconoce que las y los adolescentes son particularmente vulnerables a la violencia, en especial, a la violencia sexual; al mismo tiempo, considera que no se puede presumir que las y los adolescentes carecen siempre de niveles suficientes y adecuados de autonomía para conocer y decidir sobre sus cuerpos, relacionarse, experimentar y desarrollar de forma libre su sexualidad antes de los dieciocho años. En términos del Comité de los Derechos del Niño, la violencia abarca “*toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual*”<sup>34</sup>. A criterio de este Organismo, el ejercicio progresivo de los derechos de las y los adolescentes para mantener relaciones sexuales no puede considerarse siempre una forma de violencia en los términos referidos cuando la relación sexual es consentida y se encuentra libre de vicios.
41. La Corte Constitucional es consciente de que la adolescencia es una etapa única y decisiva para el desarrollo humano, etapa que no solo se caracteriza por un desarrollo cognoscitivo y cambios físicos en los cuerpos de las y los adolescentes, sino además por el desarrollo de su conciencia sexual<sup>35</sup>. En este sentido, el Comité de los Derechos del Niño ha establecido que:

*La adolescencia es un período caracterizado por rápidos cambios físicos, cognoscitivos y sociales, **incluida la madurez sexual y reproductiva; la adquisición***

<sup>33</sup> Corte IDH. Caso Guzmán Albarracín y otras Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2020. Serie C No. 405, párrs. 109 y 166.

<sup>34</sup> Comité de los Derechos del Niño. Observación General N° 13 (2011) sobre el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia, párr. 4.

<sup>35</sup> Comité de los Derechos del Niño. Observación General N° 20 (2016) sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia, 6 de diciembre de 2016, párr. 9.

*gradual de la capacidad para asumir comportamientos y funciones de adultos, que implican nuevas obligaciones y exigen nuevos conocimientos teóricos y prácticos. Aunque en general los adolescentes constituyen un grupo de población sano, la adolescencia plantea también nuevos retos a la salud y al desarrollo debido a su relativa vulnerabilidad y a la presión ejercida por la sociedad, incluso por los propios adolescentes para adoptar comportamientos arriesgados para la salud. Entre éstos figura la adquisición de una identidad personal y la gestión de su propia sexualidad*<sup>36</sup>. (el énfasis es propio)

42. De ahí que la protección del desarrollo sexual de las y los adolescentes con base en su propia condición y situación de vulnerabilidad no puede conducirnos a asumir que toda relación sexual es violenta o perjudicial, y en consecuencia, terminar por criminalizar el ejercicio de sus derechos por considerarlos incapaces de tomar decisiones sobre su vida, pues esto implicaría desconocer la doctrina de la protección integral y retroceder a concepciones que desconocían su condición de sujetos de derechos y se fundamentaban en una noción adulto-céntrica<sup>37</sup>.
43. De la misma forma como este Organismo no puede desconocer las cifras y datos sobre violencia sexual en contra de niñas, niños y adolescentes, tampoco puede dejar de observar que las y los adolescentes en Ecuador inician su vida sexual antes de cumplir los dieciocho años con parejas de edad similar o con personas mayores de dieciocho años<sup>38</sup>.
44. Según el Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva de 2017-2021<sup>39</sup>, el 39,2% de las y los adolescentes entre 15 y 19 años ha iniciado su vida sexual activa y la edad media de la primera relación sexual es de 18,4 años, siendo menor en personas afroecuatorianas, 16,9 años, y en las mujeres de la Amazonía, 17 años. En el caso de las y los adolescentes menores de 15 años, se tiene que el 31,5% tuvo su primera relación sexual con una persona de 15 a 17 años, el 26,6% con una persona de 20 a 24 años, el 22,6% con personas de 18 a 19 años y el 9,1% con una persona mayor de 24 años. Conforme las cifras incluidas en el mencionado plan, de las mujeres embarazadas antes de los 15 años, en la mayoría, el 27,3% de ellas, el embarazo fue producto de relaciones sexuales con una persona de entre 15 a 17 años, el 26,8% con una persona de entre 20 a 22 años, y el 7,8% con personas de 30 años o más.
45. En este punto, es necesario enfatizar que la evolución de las facultades de las y los adolescentes para ejercer los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a

<sup>36</sup> Comité de los Derechos del Niño. Observación General N° 4 (2003), La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño, párr. 2.

<sup>37</sup> Ver, escrito de *amicus curiae* presentado por la Fundación Terre des hommes Lausanne – Ayuda a la Infancia. Expediente constitucional, fs. 36. En la misma línea, escritos de *amicus curiae* presentados por el Centro de Derechos Humanos de la PUCE y por la Defensoría Pública del Ecuador. Expediente constitucional, fs. 44-49 y 139-152, respectivamente.

<sup>38</sup> Ministerio de Salud Pública, Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2017-2021, aprobado mediante Acuerdo Ministerial No. 0033-2017 de 14 de marzo de 2017.

<sup>39</sup> Id., p. 34.

tomar decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre la sexualidad, así como a la intimidad personal, acorde a su desarrollo físico y cognitivo, de ninguna forma anula las obligaciones de protección especial a su favor<sup>40</sup>. Sin perjuicio de su autonomía progresiva en el ejercicio de sus derechos, las y los adolescentes siempre serán sujetos de especial protección por parte del Estado, la familia y la comunidad. Ahora bien, el deber de protección especial y esta condición de dependencia de las niñas, niños y adolescentes deben adaptarse con el tiempo conforme la evolución de sus capacidades, grado de madurez y progresiva autonomía personal<sup>41</sup>. De ahí que las autoridades que evalúan este desarrollo deben ser especializadas en materia de niñez y adolescencia para decidir desde la doctrina de la protección integral y no a partir de juicios de valor que sigan viendo a las niñas, niños y adolescentes como objetos de control.

46. Es importante reconocer que dada precisamente la evolución de las facultades de las niñas, niños y adolescentes para ejercer sus derechos, la medida del artículo 175 numeral 5 del COIP sí sería idónea para la protección de niños, niñas y adolescentes que no se encuentran en capacidad de consentir. A pesar de que la capacidad de consentir no depende exclusivamente de la edad, el Legislador ha previsto que las personas menores de 14 años no tienen capacidad de consentir en la medida en que el artículo 171 del COIP incluye como causal del delito de violación, “*cuando la víctima sea menor de catorce años*”. Por lo que es razonable considerar que en estos casos el consentimiento de la víctima menor de 14 años sí puede ser calificado como irrelevante. Esto se verifica también en el caso del delito de estupro, tipificado en el artículo 167 del COIP, a través del cual se sanciona las relaciones sexuales con una persona mayor de catorce y menor de dieciocho años cuando se ha recurrido al engaño.
47. Por las consideraciones expuestas, esta Corte concluye que la norma consultada no es conducente a proteger la indemnidad o intangibilidad sexual de las y los adolescentes de 14 a 18 años víctimas de un delito sexual, puesto que al partir de la premisa equivocada de que toda persona menor de dieciocho años carece de la capacidad para consentir en una relación sexual, ignora que podrían existir relaciones sexuales consentidas a partir de los 14 años de acuerdo con la evolución de sus facultades para ejercer sus derechos. Es decir, la norma desconoce que tanto la presunta víctima como el presunto infractor, en su calidad de sujetos de derechos, sí tienen la capacidad de consentir en una relación sexual como resultado

---

<sup>40</sup> Corte IDH. Caso Guzmán Albarracín y otras Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2020. Serie C No. 405, párr. 124; CIDH, *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalidad en las Américas*, párr. 44.

<sup>41</sup> El Comité de los Derechos del Niño ha señalado que, “*cuanto más sepa y entienda un niño, más tendrán sus padres que transformar la dirección y la orientación en recordatorios y luego, gradualmente, en un intercambio en pie de igualdad*”. Ver, Observación General N° 12 (2009) sobre el derecho del niño a ser escuchado (artículo 12), 20 de julio de 2009, párr. 84; Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011 Serie C No. 221, párrafo 129; CIDH, *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalidad en las Américas*, párr. 44.

del desarrollo evolutivo de sus facultades para ejercer sus derechos, y que el resultado de dicho ejercicio no puede ser una conducta penalmente reprochable.

48. Aunque la Corte determinó que la medida dispuesta en el artículo 175 numeral 5 de COIP no es conducente al fin constitucional perseguido, este Organismo considera necesario continuar analizando el parámetro de necesidad. Esto con el fin de exponer las razones por las cuales este Organismo considera que existen medidas menos gravosas para la protección de las y los adolescentes víctimas de delitos sexuales que calificar siempre su consentimiento como irrelevante, y que permitan a su vez establecer si estamos ante una conducta que debe ser penalmente sancionable o ante un acto que es el resultado de la evolución de las facultades de las y los adolescentes para ejercer derechos.

### **Necesidad**

49. En relación con la necesidad de la medida, que exige que esta sea el mecanismo menos gravoso, este Organismo considera que existen mecanismos menos lesivos con el fin de proteger la indemnidad o intangibilidad sexual de las y los adolescentes entre 14 y 18 años, en lugar de presumir que en todos los casos el consentimiento es irrelevante. Estas medidas parten de un análisis individual a través del proceso de escucha a las víctimas adolescentes de delitos sexuales.
50. Esta Corte Constitucional ha reconocido que las y los adolescentes están dotados de capacidad para formar sus propias opiniones y tienen derecho a expresarlas en todo proceso judicial o procedimiento administrativo que les afecte. Asimismo, ha determinado que es obligación de toda autoridad judicial o administrativa que dirige un proceso o procedimiento en que se discuta y cuya decisión tenga un impacto en sus derechos, escuchar y considerar seriamente la opinión de las y los adolescentes en función de su edad, madurez y desarrollo evolutivo. El derecho a expresar su opinión sin influencias o presiones indebidas también implica que las y los adolescentes puedan decidir no querer ser escuchados<sup>42</sup>.
51. También ha señalado que se debe dar por supuesto que las y los adolescentes tienen la capacidad para formarse sus propias opiniones y expresarlas. En esa medida, no les corresponde probar que tienen dicha capacidad y son las y los jueces o las y los fiscales especializados quienes deben generar las condiciones que permitan garantizar el derecho a ser escuchados y así evaluar la capacidad para formarse una opinión autónoma en la mayor medida posible<sup>43</sup>. En tal sentido, toda decisión que se adopte sin considerar el grado de autonomía de las y los adolescentes, así como el desarrollo progresivo de sus facultades, y opte por obviar

<sup>42</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2691-18-EP/21 de 10 de marzo de 2021, párrs. 43-44, 52-53; sentencia No. 2185-19-JP/21 y acumulados de 1 de diciembre de 2021, párr. 174.

<sup>43</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2691-18-EP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 29; sentencia No. 2185-19-JP/21 y acumulados de 1 de diciembre de 2021, párr. 176; Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 12 (2009) sobre el derecho del niño a ser escuchado (artículo 12), 20 de julio de 2009, párr. 20.

su punto de vista en asuntos que les conciernen, aun cuando están en plena capacidad de decidir por sí mismos, afecta gravemente su autonomía y su calidad como sujeto pleno de derechos<sup>44</sup>.

52. Respecto a la participación de adolescentes en procesos penales, el derecho a ser escuchado debe ser respetado y observado *“escrupulosamente en todas las etapas del proceso de la justicia juvenil”*. En el caso específico de las víctimas y/o testigos de un presunto delito, las y los jueces así como las y los fiscales especializados deben hacer todo lo posible para que se les consulte sobre *“los asuntos pertinentes respecto de su participación en el caso que se examine y para que puedan expresar libremente y a su manera sus opiniones y preocupaciones en cuanto a su participación en el proceso judicial”*<sup>45</sup>.
53. A criterio de esta Corte, una de las formas para determinar la existencia o no de un consentimiento libre de vicios y que evitaría presumir que en ningún caso las y los adolescentes de entre 14 y 18 años están en capacidad de consentir en una relación sexual, es la escucha y valoración de sus opiniones sobre el acto sexual en cuestión, tanto de la presunta víctima como del presunto adolescente infractor<sup>46</sup>.
54. La garantía del derecho a ser escuchado de las y los adolescentes, en el marco de un proceso penal iniciado por el presunto cometimiento de un delito sexual, en conjunto con otras medidas como evaluaciones psicológicas, análisis médicos, entre otras, permitiría valorar si el consentimiento es válido y las relaciones sexuales fueron libres, voluntarias e informadas, o, por el contrario, si el consentimiento se encuentra viciado y las relaciones fueron producto de coacción, violencia o manipulación. El proceso de escucha es trascendental para establecer si el acto sexual debe ser penalmente sancionable o si el acto es el resultado de la evolución de las facultades de las y los adolescentes para ejercer los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a tomar decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre su sexualidad, vida y orientación sexual, y a la intimidad personal. Esta valoración a cargo de la o el fiscal, o la o el juez de adolescentes infractores, junto con el acompañamiento de profesionales especializados en materia de niñez y adolescencia, deberá considerar la madurez y capacidades de las y los adolescentes para formarse un juicio propio y ejercer de forma libre sus derechos.

---

<sup>44</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 456-20-JP/21 de 10 de noviembre de 2021, párr. 62.

<sup>45</sup> Asimismo, el derecho del niño víctima y testigo *“está vinculado al derecho a ser informado de cuestiones tales como la disponibilidad de servicios médicos, psicológicos y sociales, el papel del niño víctima y/o testigo, la forma en que se realizará el ‘interrogatorio’, los mecanismos de apoyo a disposición del niño cuando haga una denuncia y participe en la investigación y en el proceso judicial, las fechas y los lugares específicos de las vistas, la disponibilidad de medidas de protección, las posibilidades de recibir reparación y las disposiciones relativas a la apelación”*. Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 12 (2009) sobre el derecho del niño a ser escuchado (artículo 12), párrs. 62-64.

<sup>46</sup> Escrito de *amicus curiae* presentado por la Fundación Terre des hommes Lausanne – Ayuda a la Infancia. Expediente constitucional, fs. 39.

55. Es importante enfatizar que el proceso de escucha debe ser garantizado con el acompañamiento que requieran las y los adolescentes de acuerdo con su realidad y contextos, evitando además que se estos vean influenciados por terceros. En el caso de la víctima y la recepción de su testimonio, este debe ser realizado por una sola vez respetando todas las garantías procesales mínimas y especiales que se requiere en el caso de personas menores de dieciocho años, para lo cual se debe considerar las reglas para la recepción del testimonio de la víctima conforme lo dispuesto en el artículo 510 del COIP, evitando su no revictimización.
56. Esta determinación y análisis individual podría evitar, en alguna medida, que las y los adolescentes entre 14 y 18 años sean sancionados penalmente por haber mantenido relaciones sexuales con otros adolescentes como resultado del ejercicio progresivo de su derecho a decidir con quién, cómo y en qué condiciones tener relaciones sexuales. Si bien la norma penal consultada no tipifica una conducta, al establecer que el consentimiento de toda víctima menor de dieciocho años de un delito sexual es irrelevante, tiene la capacidad de promover la sanción penal puesto que presume siempre la existencia de una relación sexual no consentida cuando se trata de personas menores de dieciocho años. Esta Corte no puede dejar de observar que en la audiencia pública celebrada en la presente causa se expuso que en el país existen aproximadamente 280 adolescentes privados de su libertad por el delito de violación, entre los cuales estarían incluidos adolescentes que afirman haber mantenido relaciones sexuales consentidas con otros adolescentes y respecto de quienes no se habría analizado la posibilidad de consentimiento libre de vicios en el acto sexual sino que se ha presumido que las y los adolescentes no pueden consentir. En relación con dichos datos se tiene que el 28% de los aproximadamente 280 adolescentes tienen 16 años, el 22% 17 años, el 21% 15 años y el 16% 14 años, y que el 69% fueron denunciados por los padres y madres de la presunta víctima<sup>47</sup>.
57. En este punto es necesario señalar que esta Corte Constitucional reconoce que incluso las relaciones entre adolescentes podrían ser productos de prácticas abusivas, relaciones desiguales de poder, violencia, entre otros factores. Por esa razón, la evaluación del consentimiento a través del proceso de escucha es necesaria para que la o el fiscal, o la o el juez de adolescentes infractores pueda determinar si las y los adolescentes en cuestión se encontraban o no en capacidad de consentir, y de no estarlos, reprochar penalmente esa conducta conforme el ordenamiento jurídico. Por el contrario, presumir que las y los adolescentes nunca tienen la capacidad de consentir puede dar lugar al castigo y a la sanción penal de adolescentes que pudieron haber actuado conforme la evolución de sus facultades en el ejercicio de sus derechos.

---

<sup>47</sup> Intervención de la Fundación Terre des hommes Lausanne – Ayuda a la Infancia, en calidad de *amicus curiae*, en la audiencia pública de 26 de abril de 2019, con base en los datos del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores del Ecuador.

58. Asimismo, esta Corte considera que la medida de escucha y valoración de la opinión de las y los adolescentes en un asunto que los afecta directamente tiene que necesariamente ir acompañada de otras medidas preventivas como educación y acceso a la información y los servicios sobre salud sexual y reproductiva<sup>48</sup> teniendo en cuenta la evolución de las facultades de las y los adolescentes<sup>49</sup>.
59. Por lo expuesto, la Corte determina que la medida del artículo 175 numeral 5 del COIP que establece que el consentimiento de toda víctima menor de dieciocho años en delitos sexuales es irrelevante, tampoco es necesaria para alcanzar el fin perseguido cuando se trata de la protección de las y los adolescentes entre 14 y 18 años, puesto que se puede alcanzar el mismo fin si se realiza una evaluación individual que determine qué relaciones sexuales son o no consentidas, y en consecuencia, cuáles serían sancionables penalmente.
60. A pesar de haber establecido que la medida tampoco es necesaria, este Organismo considera necesario analizar el último elemento del test para establecer que la medida del artículo 175 numeral 5 del COIP tampoco se ajusta al fin perseguido puesto que termina por anular los derechos de las y los adolescentes desarrollados en la presente sentencia.

### **Proporcionalidad**

61. Por último, en relación con la proporcionalidad en sentido estricto, entendida como el equilibrio entre el sacrificio y el beneficio conseguido, esta Corte considera que la norma consultada no se ajusta estrechamente al logro del objetivo perseguido. El término “irrelevante” del artículo 175 numeral 5 del COIP convierte a la falta de consentimiento en una presunción que no admite prueba en contrario, indistintamente de la evolución de las facultades y madurez de las y los adolescentes para ejercer sus derechos.
62. A criterio de esta Corte, el artículo 175 numeral 5 del COIP para alcanzar el fin constitucionalmente válido debería interferir en la menor medida posible con el ejercicio de los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a tomar decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre la sexualidad de las y los adolescentes, de acuerdo con la evolución y desarrollo de sus facultades. De lo contrario, la medida termina por tener un resultado desmedido o exagerado frente a las ventajas que se obtendrían mediante esta. En el presente caso, las ventajas de la norma penal en cuestión para la protección de las víctimas de delitos sexuales menores de 18 años, son leves frente al sacrificio que la misma norma produce, al

---

<sup>48</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 20 (2016) sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia, párr. 59.

<sup>49</sup> Corte IDH. Caso Guzmán Albarracín y otras Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2020. Serie C No. 405, párr. 139; Comité DESC, Observación General No. 22 relativa al derecho a la salud sexual y reproductiva (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párrs. 9 y 49; Naciones Unidas, [Serie de Información sobre Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos. Adolescentes.](#)

calificar el consentimiento como irrelevante, respecto a los derechos de las y los adolescentes referidos, así como frente a la gravedad de la penalización de la conducta sin mediar análisis alguno sobre el consentimiento de acuerdo con la evolución de las facultades de las y los adolescentes en el ejercicio de sus derechos.

- 63.** Asimismo, el efecto práctico de calificar el consentimiento como irrelevante es que resulte inútil escuchar y valorar la opinión de las y los adolescentes en el proceso penal, y que la o el fiscal o la o el juez de adolescentes infractores, ignore y desmerezca su opinión en relación con el acto sexual<sup>50</sup>. La aplicación de la norma consultada termina por obstaculizar el ejercicio efectivo del derecho de las y los adolescentes a ser escuchados, ya sea en su calidad de presunta víctima o como presunto infractor de un delito sexual, por el hecho de asumir que por su edad y condición de adolescentes, nunca podrían consentir de forma libre, voluntaria e informada en una relación sexual con otro adolescente.
- 64.** A criterio de esta Corte, el carácter absoluto de la presunción de la norma consultada es contrario al equilibrio adecuado que debe asegurarse entre la realización de los derechos de las y los adolescentes de acuerdo con la evolución de sus facultades, y las obligaciones de protección especial por parte del Estado, y termina por vaciar de contenido el ejercicio de los derechos de las y los adolescentes reconocidos en los numerales 5, 9 y 20 del artículo 66 de la Constitución. En función de lo expuesto, la medida tampoco puede considerarse proporcional en sentido estricto.
- 65.** Con base en las consideraciones anotadas, esta Corte Constitucional considera que el artículo 175 numeral 5 del COIP, al generalizar que el consentimiento en todo acto sexual realizado por una persona menor de dieciocho años es irrelevante, desconoce que las y los adolescentes son sujetos de derechos, y que en la medida en que desarrollan su capacidad y madurez para ejercer sus derechos, pueden mantener relaciones sexuales consentidas, libres, informadas. Si bien esta norma tiene la intención de proteger a las niñas, niños y adolescentes, respecto de la población de entre 14 y 18 años en las circunstancias que aborda esta causa, su aplicación no considera la evolución de las facultades de las y los adolescentes para ejercer sus derechos al libre desarrollo de la personalidad, a tomar decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre su sexualidad, vida y orientación sexual, y a la intimidad personal. Sin que ello excluya la orientación y dirección de la familia, la sociedad y el Estado para que las y los adolescentes ejerzan de forma adecuada sus derechos conforme dispone el artículo 5 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

---

<sup>50</sup> Sobre este punto, el fiscal de Adolescentes Infractores de Quito, John Romo Loyola indica que “*en la práctica (...) a la ley no le interesa la opinión*” de la persona menor de dieciocho años, “[*e*]s decir, un fiscal, juez o defensor de adolescentes infractores (incluso los de adultos), al mirar una denuncia en la que aparece como víctima un/a menor de edad, no debería tomar en cuenta su palabra, su consentimiento, su opinión, su declaración porque para la ley, este no tiene importancia procesal”. Expediente constitucional, fs. 97-11.

66. En consecuencia, la Corte concluye que el artículo 175 numeral 5 del COIP, al no discriminar entre las relaciones que son consentidas y aquellas que no lo son, es incompatible con los derechos de las y los adolescentes reconocidos los numerales 5, 9 y 20 del artículo 66 de la Constitución.

\*

\*

\*

67. La Corte Constitucional reconoce que el artículo 175 numeral 5 del COIP, al establecer que el consentimiento de la víctima menor de dieciocho años en los delitos sexuales es irrelevante, persigue un fin constitucional. Sin embargo, la forma cómo la norma busca alcanzar dicho fin es incompatible con los derechos de las y los adolescentes y la evolución de sus facultades para ejercer sus derechos, pudiendo incluso tener como resultado la criminalización de adolescentes por mantener relaciones sexuales consentidas entre ellos. Este Organismo toma nota de lo manifestado por el Comité de los Derechos del Niño en sentido que, *“Los Estados deben evitar que se criminalice a los adolescentes de edades similares por mantener relaciones sexuales objetivamente consensuadas y sin fines de explotación”*<sup>51</sup>.
68. Las y los adolescentes son sujetos de derechos y también sujetos de protección especial. Ahora bien, esta Corte considera que es necesario encontrar un justo equilibrio entre la protección especial por parte del Estado, la familia y la sociedad y el reconocimiento de las y los adolescentes como sujetos de derechos y protagonistas de su propia vida con base en la evolución de sus facultades para ejercer sus derechos<sup>52</sup>. De ahí que, a criterio de este Organismo, el consentimiento de las y los adolescentes en una relación sexual debe analizarse caso por caso y de manera individual, a través de un proceso de escucha en el que se pueda determinar el nivel de autonomía y desarrollo de la o el adolescente, y en el que se considere además el principio del interés superior. Solo así se podría determinar si estamos ante una conducta que debe ser penalmente sancionable por ausencia de consentimiento o consentimiento viciado o ante un acto que es el resultado de la evolución de las facultades de las y los adolescentes para ejercer sus derechos.
69. En relación con el proceso de escucha es necesario señalar que este no se limita a escuchar a las y los adolescentes sino a valorar su opinión y considerarla relevante para la decisión. La opinión de la o el adolescente, su sentido, cómo fue evaluada y valorada por la o el fiscal o la o el juez de adolescentes infractores, así como la justificación y motivación existente entre el contenido de la decisión y la opinión

---

<sup>51</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 20 (2016) sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia, párr. 40.

<sup>52</sup> Ver, escrito de *amicus curiae* presentado por el Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos “SURKUNA”. Expediente constitucional, fs. 153-164.

de la o el adolescente, deben quedar oportunamente documentadas<sup>53</sup>. En el caso de que el tomador de la decisión se aparte de la voluntad de la o el adolescente, esto deberá también quedar motivado en la decisión puesto que la opinión de la o el adolescente no puede ser descartada discrecionalmente<sup>54</sup>. En ese sentido, no es suficiente con documentar que se realizó la diligencia de escucha, sino que se debe demostrar que la opinión de la o el adolescente ha sido seriamente valorada y que se ha rescatado su importancia para adoptar una determinada decisión. Tampoco se puede obligar a repetir sus declaraciones o comparencias, y con el fin de evitar su revictimización, es recomendable que la declaración sea receptada por una sola vez, respetando todas las garantías y mecanismos reforzados de protección<sup>55</sup>.

70. La obligación de la o el fiscal o la o el juez de adolescentes infractores, de escuchar y valorar la opinión de las y los adolescentes en relación con su consentimiento en una relación sexual, también incluye el deber de verificar que la o el adolescente no esté sujeto a una influencia o presión indebida<sup>56</sup>. Esto, considerando que incluso las relaciones sexuales entre adolescentes podrían ser producto de prácticas abusivas, relaciones asimétricas de poder, violencia, manipulación, intimidación o engaño.
71. Respecto a la evaluación del interés superior, entendida como la actividad de valorar y sopesar todos los elementos pertinentes para tomar una decisión en una determinada situación para la o el adolescente<sup>57</sup>, es necesario considerar las circunstancias específicas que hacen de las y los adolescentes únicos, tales como: la edad, el sexo, el grado de madurez, la experiencia, la pertenencia a un grupo minoritario, la existencia de una discapacidad, el contexto social y cultural, entre otros factores y condiciones<sup>58</sup>.
72. Además, el principio del interés superior exige que la autoridad competente –la o el fiscal, o la o el juez de adolescentes infractores– previo a adoptar una decisión, analice en cada caso, las posibles repercusiones, tanto positivas como negativas de su decisión, así como que incluya la justificación de los criterios y la forma cómo

<sup>53</sup> Corte IDH. Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párr. 208

<sup>54</sup> CIDH, *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalidad en las Américas*, párr. 261.

<sup>55</sup> El Comité de los Derechos del Niño ha indicado que, “*el niño no debe ser entrevistado con más frecuencia de la necesaria, en particular cuando se investiguen acontecimientos dañinos. El proceso de ‘escuchar’ a un niño es difícil y puede causar efectos traumáticos en el niño*”. Ver, Observación General N° 12 (2009) sobre el derecho del niño a ser escuchado (artículo 12), 20 de julio de 2009, párr. 24.

<sup>56</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 202-19-JH/21 de 24 de febrero de 2021, párr. 150; sentencia No. 2691-18-EP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 44.

<sup>57</sup> Este Organismo ha señalado que, “*el interés superior exige, cuando se van a tomar medidas que puedan afectar derechos, aplicar el principio de proporcionalidad y ponderar*”. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 202-19-JH/21 de 24 de febrero de 2021, párr. 152.

<sup>58</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), párrs. 48 y 49.

se ponderó los intereses de la o el adolescente frente a otras consideraciones<sup>59</sup>. Al ponderar los distintos elementos que sirven para evaluar y determinar el interés superior del niño en cada caso, se deberá tener en cuenta su fin último, esto es, garantizar el disfrute pleno y efectivo de los derechos<sup>60</sup> de las niñas, niños y adolescentes<sup>61</sup>.

73. Por otra parte, este Organismo considera necesario recordar que en el marco de procesos de juzgamiento de adolescentes infractores, las y los operadores de justicia, incluidos las y los fiscales así como las y los defensores públicos, deben ser especializados conforme manda el artículo 175 de la Constitución. Esa especialización exige que, “[t]odo el personal encargado de la administración de la justicia de menores debe tener en cuenta el desarrollo del niño, el crecimiento dinámico y constante de este, qué es apropiado para su bienestar, y las múltiples formas de violencia contra el niño”<sup>62</sup>.

74. Además, de considerar necesario, se podrá contar con mecanismos para recabar las opiniones de las y los adolescentes y valorarlas debidamente en las decisiones que se vayan a tomar, entre las que se incluye, un ambiente judicial que no sea intimidatorio, hostil, insensible, sino adecuado a la individualidad de cada persona, así como el apoyo de psicólogos, trabajadores sociales y otros funcionarios de las unidades técnicas de apoyo especializados y específicos para niñas, niños y adolescentes<sup>63</sup>. El ejercicio efectivo de los derechos de las y los adolescentes en la

---

<sup>59</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), párr. 6.c.

<sup>60</sup> En este sentido, el artículo 11 del Código de la Niñez y Adolescencia reconoce que, “*El interés superior del niño es un principio que está orientado a satisfacer el ejercicio efectivo del conjunto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; e impone a todas las autoridades administrativas y judiciales y a las instituciones públicas y privadas, el deber de ajustar sus decisiones y acciones para su cumplimiento. Para apreciar el interés superior se considerará la necesidad de mantener un justo equilibrio entre los derechos y deberes de niños, niñas y adolescentes, en la forma que mejor convenga a la realización de sus derechos y garantías...*”.

<sup>61</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 202-19-JH/21 de 24 de febrero de 2021, párr. 142. Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), párr. 82.

<sup>62</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 10 (2007) los derechos del niño en la justicia de menores, párr. 13. Al respecto, esta Corte Constitucional ha señalado que, “[u]n operador de justicia es especializado en adolescentes infractores si es que tiene algunas capacidades: (1) conocimiento sobre derechos de los niños, niñas y adolescentes (doctrina de la protección integral); (2) comprensión de la distinción entre la justicia adolescentes infractores y otras formas de hacer justicia, en particular, la justicia penal de adultos; (3) compromiso con los fines del proceso de adolescentes infractores”. Ver, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 9-17-CN/19, 9 de julio de 2019, párr. 42.

<sup>63</sup> Al respecto, el fiscal de Adolescentes Infractores de Quito, John Romo Loyola, manifiesta que, “*La participación del personal especializado, formado y experimentado es imprescindible, pues de otra manera la escucha solo será un simple exponer, pero no tendrá receptividad, y claro ninguna o poca eficacia. Ese personal debe saberle transmitirle [al niño, niña o adolescente] en términos sencillos y claros lo que va a ocurrir, lo que está ocurriendo y sus consecuencias*”. Expediente constitucional, fs. 97-11.

administración de justicia depende de forma decisiva de la calidad y especialidad de las y los funcionarios que intervienen en el proceso.

75. Por último, esta Corte enfatiza la importancia de que las y los adolescentes cuentan con información adecuada, completa, fidedigna, comprensible y accesible por parte del Estado en materia de salud sexual y salud reproductiva, puesto que así podrán estar en mejores condiciones de adoptar decisiones informadas y responsables sobre su propio cuerpo y salud y vida sexual y reproductiva, entre las cuales se incluye, decidir mantener relaciones sexuales. El derecho a la educación sexual y reproductiva, con base en las capacidades evolutivas de las y los adolescentes<sup>64</sup>, posibilita *“un adecuado entendimiento de las implicancias de las relaciones sexuales y afectivas, particularmente en relación con el consentimiento para tales vínculos y el ejercicio de las libertades respecto a sus derechos sexuales y reproductivos”*<sup>65</sup>.

## 5. Efectos del fallo

76. Toda vez que esta Corte Constitucional determinó que la aplicación del artículo 175 numeral 5 del COIP no es compatible exclusivamente con los derechos de las y los adolescentes reconocidos los numerales 5, 9 y 20 del artículo 66, en concordancia con el artículo 45 de la Constitución de la República, puesto que sí es compatible con los derechos de las niñas, niños y adolescentes que no se encuentran en capacidad de consentir, corresponde establecer los efectos de la presente decisión.
77. La judicatura consultante indicó que si bien el legislador ha omitido considerar el inicio de vida sexual en las y los adolescentes y la imputabilidad de algunas relaciones sexuales entre ellos, *“dicha omisión no puede permitir que se declare la inconstitucionalidad de la norma, pues atentaría contra el bien superior del niño (...) puesto no solo se estaría despenalizando al menor infractor (14 a 18 años) sino también a los mayores de 18 años”*<sup>66</sup>.
78. Esta Corte Constitucional reconoce que la declaratoria de inconstitucionalidad es una medida de *ultima ratio* y que el examen de constitucionalidad debe estar orientado a garantizar la permanencia de las normas acusadas en el ordenamiento jurídico. Asimismo, es consciente de que la expulsión del ordenamiento jurídico de la norma consultada podría provocar efectos nocivos dejando en desprotección a las víctimas de delitos sexuales.

---

<sup>64</sup> Corte IDH. Caso Guzmán Albarracín y otras Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2020. Serie C No. 405, párr. 139; Comité DESC, Observación General No. 22 relativa al derecho a la salud sexual y reproductiva (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párrs. 9 y 49.

<sup>65</sup> Corte IDH. Caso Guzmán Albarracín y otras Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2020. Serie C No. 405, párr. 139.

<sup>66</sup> Expediente de instancia, fs. 154-158. De forma similar, lo solicitaron algunos comparecientes en calidad de *amicus curiae*. Expediente constitucional, fs. 41.

79. Por otra parte, varios comparecientes en calidad de *amicus curiae* han señalado que se debería modular el contenido de la norma consultada para que en esta se considere que las y los adolescentes con una diferencia etaria de hasta tres años entre ambos pueden consentir en una relación sexual<sup>67</sup>. Sobre esto, a lo largo de la presente sentencia, esta Corte ha indicado que la edad no es un factor absoluto para el ejercicio pleno de los derechos de las y los adolescentes, puesto que se encuentran influenciado por la madurez y la evolución de sus facultades y autonomía. De ahí que definir un rango de edad específico, además de ser discrecional por parte de la Corte Constitucional, desconocería los demás factores y condiciones que influyen en la autonomía de las y los adolescentes para ejercer de forma progresiva sus derechos.
80. Para determinar los efectos de la presente sentencia, esta Corte sí considera necesario tomar en cuenta el artículo 171 del COIP que incluye como causal del delito violación, “*cuando la víctima sea menor de catorce años*”, puesto que de acuerdo con la legislación actual, toda relación sexual con personas menores de 14 años es delito.
81. Con base en las consideraciones anteriores, el artículo 175 numeral 5 del COIP será compatible con los derechos de las y los adolescentes al libre desarrollo de la personalidad, a tomar decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre su sexualidad, vida y orientación sexual, y a la intimidad personal, siempre que la norma reconozca que, de acuerdo con el desarrollo y evolución de sus facultades y autonomía, podrían existir relaciones sexuales consentidas, libres, voluntarias e informadas a partir de los 14 años. Para ello, la Corte Constitucional declara la constitucionalidad aditiva del artículo 175 numeral 5 del COIP, añadiendo la frase “*excepto en los casos de personas mayores de catorce años que se encuentren en capacidad de consentir en una relación sexual*”, quedando el artículo 175 numeral 5 de la siguiente forma:

*Art. 175.- Disposiciones comunes a los delitos contra la integridad sexual y reproductiva.- Para los delitos previstos en esta Sección se observarán las siguientes disposiciones comunes: (...)*

*5. En los delitos sexuales, el consentimiento dado por la víctima menor de dieciocho años de edad es irrelevante, **excepto en los casos de personas mayores de catorce años que se encuentren en capacidad de consentir en una relación sexual.***

82. Ahora bien, esta Corte no puede pasar por alto que incluso las relaciones sexuales a partir de los 14 años, pueden ser producto de prácticas abusivas, relaciones desiguales de poder, violencia, entre otros factores. Incluso pueden existir situaciones en que las y los adolescentes a pesar de haber consentido en una relación sexual, en realidad esto es producto del miedo, la vergüenza o incluso de

---

<sup>67</sup> Expediente constitucional, fs. 94-96, 139-152, 153-164.

la desconfianza a las instituciones y al sistema de administración de justicia, dando lugar a un consentimiento aparente. En este sentido, este Organismo enfatiza que para valorar si el consentimiento en una relación sexual a partir de los 14 años es válido o se encuentra viciado, las autoridades competentes –la o el fiscal, o la o el juez de adolescentes infractores– además de escuchar a las y los adolescentes y tomar en cuenta seriamente su opinión con base en el principio del interés superior, deben analizar las circunstancias de cada caso y considerar, al menos, los siguientes parámetros:

- a) El consentimiento debe ser brindado de forma libre, voluntaria, autónoma, sin presiones de ningún tipo, sin violencia, amenaza o coerción<sup>68</sup>;
- b) La o el adolescente que manifiesta haber consentido en una relación sexual debe estar en capacidad de hacerlo en función de su madurez, autonomía progresiva y evolución de facultades;
- c) La no existencia de relaciones asimétricas o desiguales de poder o de sometimiento que vicien dicho consentimiento<sup>69</sup>. Para ello se deberán considerar, entre otros aspectos: la diferencia etaria, el sexo, el grado de parentesco, el grado de madurez, la experiencia, la pertenencia a un grupo minoritario, la existencia de una discapacidad, el contexto social, económico y cultural y étnico entre otros; y
- d) La valoración del consentimiento se debe realizar de forma individual a través de la evaluación y determinación del principio del interés superior y garantizando el derecho a ser escuchado de las y los adolescentes, conforme lo establecido en la presente sentencia.

**83.** Asimismo, en el caso de que una o un adolescente sea considerado como sujeto activo por mantener relaciones sexuales con otra u otro adolescente, toda autoridad deberá considerar las particularidades y principios rectores de la justicia especializada en adolescentes infractores y tendrá en cuenta su diferencia etaria, conjuntamente con los otros parámetros establecidos en el párrafo anterior.

**84.** Esta Corte considera necesario enfatizar que la evaluación del consentimiento es sólo aplicable para determinar la existencia o no de relaciones sexuales consentidas de adolescentes a partir de los 14 años que no deberían ser penalizadas. De ahí que, conforme lo advertido en la presente sentencia, los criterios desarrollados y la evaluación del consentimiento no se aplica para los delitos, por ejemplo, de pornografía infantil, trata de personas, explotación sexual, prostitución forzada, turismo sexual o comercialización de pornografía infantil, e incluso aquellos delitos tipificados en la Sección Cuarta, Capítulo Segundo, Título IV del COIP a los que hace referencia la norma consultada como: la inseminación no consentida, acoso sexual, distribución de material pornográfico, corrupción de

<sup>68</sup> Corte IDH. Caso I.V. Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 329, párr. 181.

<sup>69</sup> Corte IDH. Caso Guzmán Albarracín y otras Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2020. Serie C No. 405, párrs. 129-131; Escrito de *amicus curiae* presentado por el Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos “SURKUNA”. Expediente constitucional, fs. 153-164.

niñas, niños y adolescentes, utilización de personas para exhibición pública con fines de naturaleza sexual, contacto con finalidad sexual con menores de dieciocho años por medios electrónicos y oferta de servicios sexuales con menores de dieciocho años por medios electrónicos.

85. La presente decisión tendrá los mismos efectos de las sentencias en el control abstracto de constitucionalidad, es decir efectos generales conforme lo dispuesto en el artículo 143 numeral 1 de la LOGJCC. Esto, sin perjuicio de la aplicación del principio de favorabilidad penal previsto en el artículo 76 numeral 5 de la Constitución. Por lo que se podrán activar los mecanismos judiciales pertinentes para garantizar que la norma consultada sea aplicada conforme lo resuelto en la presente sentencia en los procesos que fuesen relevantes.
86. Por último, en relación con los efectos de la sentencia al caso en concreto, esta Corte observa que la adolescente presunta víctima al momento de los hechos no alcanzaba los 14 años, por lo que conforme el análisis expuesto en la presente sentencia no sería posible considerar que se encontraba en capacidad de consentir, a diferencia del adolescente de 17 años. Esto sin perjuicio de que la o el fiscal de adolescentes infractores, en el marco de sus atribuciones legales, continúe con las diligencias necesarias a fin de reunir los elementos de convicción que le permitan deducir o no una imputación.

## 6. Decisión

87. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional resuelve:
1. **Absolver** la consulta de constitucionalidad de norma planteada por el juez de la Unidad Judicial de Adolescentes Infractores con sede en el Distrito Metropolitano de Quito y declarar la constitucionalidad aditiva del artículo 175 numeral 5 del Código Orgánico Integral Penal, el cual en adelante se leerá de la siguiente forma:

*Art. 175.- Disposiciones comunes a los delitos contra la integridad sexual y reproductiva.- Para los delitos previstos en esta Sección se observarán las siguientes disposiciones comunes: (...)*

*5. En los delitos sexuales, el consentimiento dado por la víctima menor de dieciocho años de edad es irrelevante, **excepto en los casos de personas mayores de catorce años que se encuentren en capacidad de consentir en una relación sexual.***

Para valorar si el consentimiento en una relación sexual a partir de los 14 años es válido o se encuentra viciado, las autoridades competentes –la o el fiscal, o la o el juez de adolescentes infractores– además de escuchar a las y los adolescentes y tomar en cuenta seriamente su opinión con base en el principio del interés

superior, deben analizar las circunstancias de cada caso y considerar, al menos, los siguientes parámetros:

- a) El consentimiento debe ser brindado de forma libre, voluntaria, autónoma, sin presiones de ningún tipo, sin violencia, amenaza o coerción<sup>70</sup>;
  - b) La o el adolescente que manifiesta haber consentido en una relación sexual debe estar en capacidad de hacerlo en función de su madurez, autonomía progresiva y evolución de facultades;
  - c) La no existencia de relaciones asimétricas o desiguales de poder o de sometimiento que vicien dicho consentimiento<sup>71</sup>. Para ello se deberán considerar, entre otros aspectos: la diferencia etaria, el sexo, el grado de parentesco, el grado de madurez, la experiencia, la pertenencia a un grupo minoritario, la existencia de una discapacidad, el contexto social, económico y cultural y étnico entre otros; y
  - d) La valoración del consentimiento se debe realizar de forma individual a través de la evaluación y determinación del principio del interés superior y garantizando el derecho a ser escuchado de las y los adolescentes, conforme lo establecido en la presente sentencia.
  - e) En el caso de que una o un adolescente sea considerado como sujeto activo por mantener relaciones sexuales con otro u otra adolescente, toda autoridad deberá considerar las particularidades y principios rectores de la justicia especializada en adolescentes infractores y tendrá en cuenta su diferencia etaria, conjuntamente con los otros parámetros establecidos.
2. **Declarar** que la presente sentencia tendrá efectos generales de conformidad con el artículo 143 numeral 1 de la LOGJCC, y hacia futuro, sin perjuicio de la aplicación del principio de favorabilidad.
  3. **Ordenar** que la Fiscalía General del Estado, el Consejo de la Judicatura y la Defensoría Pública y el Consejo de Igualdad Intergeneracional, en el término de 10 días contados desde la notificación de la presente sentencia, difundan la sentencia a las y los fiscales de adolescentes infractores, a las y los jueces de adolescentes infractores, a las y los defensores públicos, y a los consejos cantonales de protección de derechos, respectivamente. La Fiscalía General del Estado, el Consejo de la Judicatura, la Defensoría Pública y el Consejo de Igualdad Intergeneracional, a través de su representante y en el mismo término de 10 días, deberán remitir a la Corte Constitucional los documentos que justifican la difusión de la presente sentencia.
  4. **Disponer** que la Fiscalía General del Estado, el Consejo de la Judicatura y la Defensoría Pública y el Consejo de Igualdad Intergeneracional, en el término

<sup>70</sup> Corte IDH. Caso I.V. Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 329, párr. 181.

<sup>71</sup> Corte IDH. Caso Guzmán Albarracín y otras Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2020. Serie C No. 405, párrs. 129-131; Escrito de *amicus curiae* presentado por el Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos “SURKUNA”. Expediente constitucional, fs. 153-164.

de 10 días contados desde la notificación de la presente sentencia, publiquen la sentencia en su sitio web institucional y difundan la misma a través de sus cuentas oficiales en redes sociales por 3 meses consecutivos. En el mismo término, deberán informar a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento.

5. **Ordenar** que la presente sentencia se incluya como parte del contenido de los programas de formación de la Escuela de la Función Judicial para fortalecer el sistema de justicia especializado, y que se realicen capacitaciones a juezas y jueces, fiscales y defensores públicos en materia de administración de justicia juvenil. El representante de la Escuela de la Función Judicial, en el término de 30 días contados desde la notificación de la presente sentencia, deberá remitir a la Corte Constitucional un plan de capacitación y un cronograma para cumplir con la presente medida.
6. **Exhortar** a la Asamblea Nacional a adecuar el Código Orgánico Integral Penal conforme los parámetros emitidos en la presente sentencia considerando la capacidad de las y los adolescentes para consentir en una relación sexual.
7. **Devolver** el expediente a la judicatura consultante.

88. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES  
Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.12.21  
12:39:57 -05'00'

**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, Ramiro Avila Santamaría (voto concurrente), Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, tres votos en contra de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, en sesión ordinaria de miércoles 15 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

CYNTHIA  
PAULINA  
SALTOS  
CISNEROS  
Dra. Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**

Firmado  
digitalmente por  
CYNTHIA  
PAULINA SALTOS  
CISNEROS

**SENTENCIA No. 13-18-CN/21****VOTO CONCURRENTENTE****Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría**

1. En la Sentencia No. 13-18-CN/21, a base del proyecto elaborado por la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, aprobada por mayoría, me permito razonar mi voto para destacar el avance de esta decisión para los derechos de las personas adolescentes y para señalar un paso pendiente en la reivindicación de los derechos de los niños y niñas en el tema resuelto.
2. La situación que resuelve la sentencia –más allá de los detalles del caso concreto– es la de una mujer adolescente que tiene relaciones sexuales consentidas con su enamorado. El padre de la adolescente le denuncia por violación y el supuesto enamorado va a la cárcel. En este escenario, el padre logra su propósito gracias a que la ley dispone que “[e]n los delitos sexuales, el consentimiento dado por la víctima menor de dieciocho años de edad es irrelevante”.<sup>1</sup>
3. La Corte, entre otras decisiones, resolvió declarar la inconstitucionalidad de la frase que determinaba la irrelevancia del consentimiento de las personas adolescentes mayores de 14 años y determinó los criterios para valorar el consentimiento (libertad, capacidad, asimetría de poder en las relaciones, interés superior, opinión, justicia especializada).
4. En este voto razonado quisiera destacar cuatro cuestiones: (i) la realidad de la adolescencia y su sexualidad; (ii) el avance en la doctrina de protección integral; (iii) el doble estándar en el tratamiento sobre la sexualidad de hombres y mujeres; (iv) los riesgos de la evaluación profesional del consentimiento.  
  
*(i) La realidad de la adolescencia y su sexualidad*
5. La sentencia no solo que tiene una profunda argumentación jurídica sino también que pone la solución del caso en el contexto social: las niñas y adolescentes están más expuestas a la violencia; gran cantidad de personas inician su vida sexual antes de los 18 años, al punto que existe un número considerable de personas que se embarazan siendo adolescentes; existen aproximadamente 280 adolescentes privados de su libertad por el delito de violación, entre los cuales estarían incluidos adolescentes que afirman haber mantenido relaciones sexuales consentidas con otras adolescentes.
6. En otras palabras, las personas adolescentes viven su vida sexual y se está privando de su libertad, por la aplicación de la norma, a los hombres que tienen sexo con sus novias adolescentes.

---

<sup>1</sup> COIP, artículo 175 (5).

7. La Corte no está promoviendo el inicio de la vida sexual temprana. Simplemente existe, es la realidad. Lo que hace la Corte es poner el acento en una de las formas como se aborda esta situación: la criminalización de la sexualidad adolescente.
8. El inicio de la vida sexual no tiene que ver con que exista una norma penal que considera delito una práctica. La existencia de la norma penal no quita ni aumenta el deseo sexual. Seguro estoy que muy pocas personas habrán leído la ley penal y les habrá disuadido de tener contacto sexual.
9. El inicio de la vida sexual temprana y todos los desastrosos efectos que pueden presentarse, como los embarazos no deseados o el experimentar una primera relación sexual no satisfactoria, tiene que ver más bien con la falta de información adecuada y la consideración del tema como tabú. Hay que hablar de sexualidad de la misma manera como se aprende otras cuestiones básicas de la vida, como cruzar la calle o comer vegetales. La sexualidad es parte de la vida y es fundamental para la existencia del ser humano. Conocer la sexualidad y aprender a vivirla a plenitud permitiría mejores condiciones y prevendría muchos problemas que atraviesan nuestros adolescentes.
10. Las libertades requieren de condiciones para que puedan ser efectivamente ejercidas. Hay libertades que requieren particular esfuerzo para un mejor ejercicio. La peor forma de abordarlas es mediante el uso y el abuso del poder punitivo del Estado.
11. La criminalización de la vida sexual de los adolescentes solo trae mayores problemas. Entre ellos, la judicialización de la sexualidad, la intolerancia a prácticas que nos parecen inadecuadas, el padecimiento de quienes acaban en la cárcel, el aumento de la incomunicación entre adultos y adolescentes, las rupturas abruptas de relaciones afectivas. Nadie gana cuando se denuncia y acusa a una persona adolescente por ejercer una de sus libertades.
12. La vida sexual, junto con todos los derechos sexuales y reproductivos, requieren de políticas públicas encaminadas a la expansión de las capacidades para poder tomar mejores decisiones. Mientras más y mejor información se tiene, más tarde se inicia la vida sexual y menos efectos desagradables tendríamos por el inicio temprano e inadecuado de la sexualidad.

*(ii) El avance en la doctrina de protección integral*

13. Esta sentencia es un paso más, y muy importante, que la Corte da a favor de los derechos de los niños y niñas. Reconoce que las personas adolescentes tienen capacidad para tomar decisiones sobre su vida sexual.
14. Hay cuestiones que son fáciles de asumir y aceptar, como que los adolescentes deben ser escuchados en procedimientos administrativos y judiciales en los que se

les impone sanciones, en los juicios en los que se decide su tenencia, en procesos de participación política (pueden votar a partir de los 16 años), en participar en la vida cultural y deportiva.

**15.** Hay otras que cuestan un poco más aceptar. Entre éstas las libertades sexuales. Sin embargo, a pesar de esta reticencia, la Corte reconoce y afirma esta libertad.

**16.** La sentencia reconoce el desarrollo progresivo de los derechos y confirma una regla que tiene por objeto proteger a la niñez: personas menores de 14 años no tienen consentimiento para tener relaciones sexuales.

*(iii) El doble estándar en el tratamiento de la sexualidad de hombres y mujeres adolescentes*

**17.** Hay un aspecto que no puedo dejar de comentar, porque refleja, en la aplicación de la norma, una de las manifestaciones del patriarcado.

**18.** La norma usa la palabra “víctima” para referirse al consentimiento. Tanto hombres como mujeres adolescentes podrían tener un consentimiento irrelevante cuando deciden tener relaciones sexuales. Sin embargo, solo los hombres son quienes están presos por violación al tener relaciones sexuales con su pareja adolescente.

**19.** Los padres que encuentran a sus hijos teniendo relaciones sexuales con una mujer adolescente jamás se les ocurriría denunciar a la adolescente. Al revés, cuando el padre de la hija la “pesca” con un hombre, entonces hay violación y se presume inmediatamente que ha sido abusada. Es decir, el hombre adolescente tiene libertad para tener relaciones sexuales con mujeres mayores de edad; la mujer adolescente no tiene libertad para tener relaciones sexuales con cualquier persona. La libertad del hombre se la ejerce; la mujer está sujeta a control parental.

**20.** Un hecho adicional muy común. Los adolescentes hombres suelen iniciar, cuando siguen en ese camino tortuoso de demostrar que son “hombres”, su vida sexual con personas prostitutas. Estas personas suelen ser mayores de edad. No conozco y supongo que no es frecuente que se denuncie a esas personas. Tampoco es frecuente considerar que el consentimiento del adolescente sea irrelevante. La norma, como muchas otras, tiene color machista. Simplemente no se aplica para los hombres adolescentes que ejercen su libertad sexual.

**21.** La aplicación de la norma refuerza el estereotipo patriarcal de que las mujeres son víctimas, pasivas, no tienen consentimiento, son abusadas, requieren protección y control. La falta de aplicación de la norma a los hombres también refuerza el estereotipo de que son libres, activos, actores sociales, consienten, no requieren protección y controlan.

22. La Corte, una vez más a través de esta sentencia, contribuye a combatir y ojalá eliminar los estereotipos de género y de golpear, aunque sea sutilmente, al patriarcado.

*(iv) Los riesgos de la evaluación profesional del consentimiento*

23. La sentencia reconoce que las y los adolescentes están dotados de capacidad para tomar decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre la sexualidad.

24. Sin embargo, establece que su consentimiento debe someterse a evaluación profesional. Menciona, entre otras posibilidades, que esta evaluación sea hecha con el apoyo de psicólogos, trabajadores sociales y otros funcionarios de las unidades técnicas de apoyo especializados y específicos para niñas, niños y adolescentes.

25. Esto, en otras palabras, quiere decir que son capaces pero se puede poner en duda ese consentimiento. Tengo claro que, cuando no hay consentimiento, a cualquier edad, se trata de violación. Pero que se tenga que someter a un procedimiento judicial, y a la evaluación de un profesional, se está disminuyendo la consideración de que las personas adolescentes son personas capaces.

26. Lo ideal hubiese sido establecer, como regla, que las personas adolescentes tienen la capacidad para tomar decisiones libres e informadas y que, excepcionalmente, se requerirá de una evaluación profesional, cuando existen indicios de un posible vicio de consentimiento.

\*\*\*

27. La Corte ha tenido una vez más el coraje de ir en contra del sentido común, de una sociedad patriarcal, de los dogmas, prejuicios asentados y las ficciones del derecho, y de avanzar en la promoción y garantía de derechos. Por eso, vote a favor de esta sentencia.

RAMIRO  
FERNANDO AVILA  
SANTAMARIA

Firmado digitalmente por  
RAMIRO FERNANDO  
AVILA SANTAMARIA  
Fecha: 2021.12.21  
12:51:19 -05'00'

Ramiro Avila Santamaría  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, en la causa 13-18-CN, fue presentado en Secretaría General el 16 de diciembre de 2021, mediante correo electrónico a las 10:32; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

CYNTHIA  
PAULINA  
SALTOS  
CISNEROS

Firmado  
digitalmente por  
CYNTHIA  
PAULINA SALTOS  
CISNEROS

Dra. Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD  
GARCIA BERNI**

**CASO Nro. 0013-18-CN**

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 19-20-IS/21**  
**Jueza ponente:** Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 15 de diciembre de 2021

### **CASO No. 19-20-IS**

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

#### **SENTENCIA No. 19-20-IS/21**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento presentada por Cervecería Nacional CN S.A. en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro, en la cual se exige el cumplimiento de la sentencia 29 de enero de 2019 dictada dentro de una acción de protección. La Corte determina el cumplimiento parcial de la sentencia, al no haberse devuelto todos los valores embargados en los procesos coactivos que fueron impugnados en la acción de protección, y respecto de los cuales se ordenó su reintegro.

### **1. Antecedentes y procedimiento**

#### **1.1. Antecedentes procesales**

1. El 12 de diciembre de 2018, José Enrique Pelaez Larrainza, en su calidad de representante legal de la compañía Cervecería Nacional CN S.A. (en adelante, "CN"), presentó una acción de protección con medidas cautelares en contra de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de los cantones Montecristi, Flavio Alfaro, Eloy Alfaro, Muisne y la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas<sup>1</sup>.
2. El 13 de diciembre de 2018, el juez de la Unidad Judicial Penal Norte 2 con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (en adelante, "juez de instancia" o "juez de la Unidad Judicial"), entre otras disposiciones, concedió las medidas cautelares ordenando la suspensión de las órdenes de retención dentro de los procesos coactivos iniciados por las entidades accionadas, y convocó a audiencia pública.

<sup>1</sup> El proceso judicial fue signado con el No. 09286-2018-04878. En la acción se impugnaron títulos de crédito y autos de pago emitidos dentro de distintos procesos coactivos iniciados por las entidades accionadas. Específicamente, respecto al Gobierno Autónomo Descentralizado de Flavio Alfaro, la compañía impugnó los títulos de crédito Nos. 007, 008 y 009 (emitidos el 22 de octubre de 2018) por el valor de USD 358.603,95 (cada uno) y los consecuentes autos de pago emitidos el 16 de noviembre de 2018, correspondientes al impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales de los años 2015, 2016, 2017. A su vez, en la demanda se señaló que por dichos procesos coactivos se retuvo: i) USD 585.241,64 por el juicio coactivo No. 01-JC-GADMFA, ii) USD 546.512,41 por el juicio coactivo de 02-JC-GADMFA, y iii) USD 507.783,19 por el juicio coactivo No. 03-JC-GADMFA, sumando un total de USD 1'639.537,24.

3. El 18 de enero de 2018, en la audiencia pública, el juez de instancia aceptó la acción de protección y dispuso que se dejen sin efecto los títulos de crédito impugnados y, consecuentemente, los autos de pago. Además, dispuso que los Gobiernos Autónomos Descentralizados accionados se abstengan de presentar juicios coactivos en contra de CN referentes a los tributos discutidos en la acción. La sentencia escrita fue notificada el 29 de enero de 2019. Frente a la decisión de primera instancia no se presentó recurso alguno.
4. El 8 de febrero de 2019, CN solicitó al juez de instancia que se ordene al GAD de Flavio Alfaro que devuelva los valores que fueron embargados de sus cuentas. El 13 de marzo de 2019, el juez de instancia ordenó que previo a atender lo requerido se sienta razón de que la sentencia esté ejecutoriada.
5. El 6 de mayo de 2019, CN señaló ante la judicatura que el GAD de Flavio Alfaro se niega a cumplir la sentencia, puesto que del valor retenido de USD 1'639.537,24, solo se ha devuelto USD 1'100.000, quedando pendiente la devolución de USD 539.537,00.
6. Mediante providencia de 8 de mayo de 2019, el juez de la Unidad Judicial dispuso que, en el término de 72 horas, el GAD de Flavio Alfaro efectúe la devolución de la cantidad de USD 539.537,00.
7. El 15 de mayo de 2019, CN presentó un escrito ante la judicatura señalando que debido a que el GAD de Flavio Alfaro no ha devuelto el valor pendiente de USD 539.537,00, corresponde que se inicie un incidente de daños y perjuicios y se proceda conforme lo determina el artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal.
8. El 21 de mayo de 2019, el juez de la Unidad Judicial negó lo solicitado por CN y determinó que dicha judicatura cuenta con las vías expeditas para el total cumplimiento de la sentencia.
9. El 14 de junio de 2019, CN insistió con su pedido de 15 de mayo de 2019 y señaló la obligación de la judicatura de dictar medidas para la ejecución de la sentencia. Mediante providencia de 15 de junio de 2019, el juez de la Unidad Judicial negó lo solicitado.
10. El 19 de junio de 2019, CN presentó un escrito ante la judicatura manifestando que aún no se ha devuelto el valor de USD 539.537,00, y solicitó que se delegue el seguimiento del cumplimiento de la sentencia a la Defensoría del Pueblo.
11. El 8 de agosto de 2019, el juez de la Unidad Judicial señaló que *“el legitimado activo podrá iniciar las acciones correspondientes que le franquea la ley en defensa de sus derechos. En lo demás estese a lo resuelto”*.

12. El 20 de agosto de 2019, el GAD de Flavio Alfaro remitió un escrito ante el juez ejecutor en el que sostuvo que, conforme los documentos adjuntos, está pendiente la devolución del valor de USD 239.537 y no de USD 539.537,00, puesto que ya se habrían devuelto USD 300.000 a CN. Además, solicitó que se permita devolver el valor pendiente de pago en cuotas mensuales dado que el 20 de mayo de 2019 el GAD de Flavio Alfaro fue declarado en quiebra.
13. El 15 de octubre de 2019, CN mencionó que la devolución de USD 300.000 alegada por el GAD de Flavio Alfaro corresponde a otra retención que dicha entidad municipal realizó de la cuenta bancaria de Citibank N.A. Sucursal Ecuador, por lo que el valor pendiente de devolución sí es de USD 539.537,24<sup>2</sup> y solicitó a la judicatura que se ordene su pago inmediato.
14. Mediante providencia de 16 de octubre de 2019, el juez de la Unidad Judicial dispuso incorporar al proceso los escritos presentados por CN en los que se señalan nuevos defensores y lugares para notificaciones.
15. El 9 de diciembre de 2019, CN (en adelante también “compañía accionante”) presentó una acción de incumplimiento respecto de la sentencia constitucional notificada el 29 de enero de 2019. El 4 de febrero de 2020, el juez de la Unidad Judicial ordenó la remisión del expediente a la Corte Constitucional y emitió su informe sobre el cumplimiento de la sentencia.

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

16. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 4 de marzo de 2020, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
17. El 27 de septiembre de 2021, la jueza avocó conocimiento de la causa y ordenó al GAD de Flavio Alfaro que presente un informe respecto al alegado incumplimiento de sentencia. El 4 y 5 de octubre de 2021, el GAD de Flavio Alfaro remitió su informe y documentación sobre el alegado incumplimiento.
18. Mediante providencia de 12 de noviembre de 2021, la jueza sustanciadora dispuso que Citibank, N.A. Sucursal Ecuador remita información sobre la retención en contra de CN, realizada por orden del GAD de Flavio Alfaro.
19. El 19 de noviembre de 2021, Citibank, N.A. Sucursal Ecuador remitió la documentación en cumplimiento del auto de 12 de noviembre de 2021.

---

<sup>2</sup> En escritos previos, CN hace referencia a que todavía no se había devuelto el valor de USD 539.537,00, pero a partir de este escrito se hace referencia al valor de USD 539.537,24.

## 2. Competencia

20. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

## 3. Fundamentos de las partes

### 3.1. Cervecería Nacional

21. En su demanda, la compañía accionante expone que el GAD de Flavio Alfaro no ha dado cumplimiento a lo ordenado en la sentencia dado que, si bien algunos de los valores que fueron retenidos en los procesos coactivos fueron devueltos, todavía no se ha restituido el valor completo.
22. Describe que, en virtud de los procesos coactivos cuestionados en la acción de protección, a CN se le ha retenido: i) de la cuenta No. 155624 del Banco del Pacífico el valor de USD 1.639.537,24, y ii) de la cuenta No. 103777933 de Citibank, NA Sucursal Ecuador el valor de USD 300.000. Por lo que señala que la retención ha sido de un total USD 1'939.537,24. Menciona que, respecto de ese valor, el 8 de enero de 2019 se devolvió a la cuenta No. 103777933 de Citibank, NA Sucursal Ecuador el valor de USD 300.000; y a la cuenta No. No. 155624 del Banco del Pacífico el valor de USD 1'100.000. Por lo que sostiene que todavía está pendiente de que se devuelva el valor de USD 539.537,24.
23. Agrega que el GAD de Flavio Alfaro, en su escrito de 29 de agosto de 2019, pretendió:

*inducir a error [...] al manifestar que han devuelto USD 1'400.000,00 de USD 1'639.537,00 que han sido retenidos, sin considerar que en realidad la suma total retenida asciende el valor de USD 1'939.537,24, pues los USD. 1'639.537,00 corresponden ÚNICAMENTE al valor retenido en la cuenta del Banco del Pacífico de la compañía CERVECERÍA NACIONAL CN S.A., a la cual se debe sumar el valor de USD. \$300.000,00 retenido en la cuenta del CITIBANK, N.A. Sucursal Ecuador.*

24. En esa línea, solicita que, al no haberse devuelto el valor pendiente de USD 539.537,24, corresponde declarar un incumplimiento parcial de la sentencia de 29 de enero de 2019.

### 3.2. Fundamentos del sujeto obligado

25. En el escrito de 20 de agosto de 2019, presentado ante la judicatura de instancia, el GAD de Flavio Alfaro sostuvo que se ha devuelto a CN el valor de USD 1'100.000,00 (08-01-2019, las 16h51) y de USD 300.000,00 (08-01-2019, las 17h13), por lo que está pendiente de devolución del valor de USD 239.537,00 y no

de USD 539.537,00. A su vez, mencionó que el 20 de mayo de 2019 el GAD de Flavio Alfaro ha sido declarado en quiebra, por lo que solicitó que se permita devolver el valor pendiente de pago en cuotas mensuales.

26. En el escrito de 4 de octubre de 2021, presentado ante la Corte Constitucional, el GAD de Flavio Alfaro señala que *“en las pretensiones de la parte actora [en la acción de protección] no se reclama la devolución de dinero alguno y en la sentencia dictada dentro de la acción de protección incoada en contra de la entidad que representamos, tampoco se ordena la devolución de valor alguno”* [cita sin énfasis]. Agrega que lo dispuesto en la providencia de 8 de mayo de 2019 por el juez de instancia, respecto a la devolución de USD 539.537,00, es algo que *“no fue materia del litigio [...] con lo cual se pretende que el GAD Municipal del Cantón Flavio cumpla algo que no ha sido ordenado en la sentencia, que no consta como pretensión del actor en su demanda y que tampoco consta en la sentencia, con lo cual se viola el derecho a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y a la seguridad jurídica [...] [sic]”*.
27. A su vez alega que se dejaron sin efecto los títulos de crédito No. 007, 008 y 009, y los autos de pago No. 01-JC-GADMFA, 02-JC-GADMFA y 03-JC-GADMFA, y sostiene que no se han iniciado procesos coactivos en contra de la compañía accionante, por lo que a su juicio se ha dado estricto cumplimiento a los numerales 7.1, 7.5, 7.6 y 7.7 de la parte resolutive de la sentencia de 29 de enero de 2019.
28. Como pretensión, el sujeto obligado solicita que se inadmita por improcedente la demanda de acción de incumplimiento.

### 3.3. Fundamentos de la judicatura de origen

29. En la providencia en la cual el juez remitió la acción de incumplimiento, detalló también su informe de descargo, en el cual sostiene que el GAD de Flavio Alfaro,

*no ha dado cumplimiento total a lo ordenado en la sentencia de fecha 29 de enero de 2019 [...], pues dicha sentencia [...] disponía como medidas de reparación integral, entre otras, lo siguiente: Oficiar a la Dirección Financiera, de cada uno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales accionados, a fin de que se cumpla lo resuelto en la presente Acción de Protección. Asimismo, hágase conocer de lo resuelto por esta Autoridad a las entidades bancarias que fueron oficiadas por los Jueces de Coactiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de los cantones Montecristi y Flavio Alfaro dentro de los Procesos Coactivos iniciados según los títulos de crédito, discutidos en esta acción, para los fines pertinentes.*

30. Menciona que, según el memorando No. 540 de 28 de diciembre de 2018, emitido por el director financiero del GAD de Flavio Alfaro, se ha reconocido que se realizaron retenciones a dos cuentas de dos bancos distintos: a) la cuenta No.155624 del Banco del Pacífico, en donde la retención realizada asciende a la suma de USD 1.639.537,24, y b) la cuenta No. 103777933, del CITIBANK, N.A. Sucursal Ecuador, en donde la retención se realizó por el valor de USD 300.000. Señala a su

vez que “*CERVECERIA NACIONAL CN S.A. reconoce que, de la suma antes expuesta, el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Flavio Alfaro ya ha devuelto UNA PARTE*”, pero que todavía no se ha realizado la devolución del total.

#### 4. Análisis constitucional

31. Con base en las consideraciones anotadas, le compete a esta Corte Constitucional pronunciarse sobre si la sentencia dictada el 29 de enero de 2019 por el juez de la Unidad Judicial Penal Norte 2 con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, ha sido cumplida integralmente a la luz de lo informado por las partes y con base en la documentación que consta en el expediente. La judicatura en cuestión, en la sentencia de 29 de enero de 2019, resolvió como medidas de reparación integral:

*7.1).- Dejar sin efecto los títulos de crédito Nos. 007, 008 y 009 de fecha 22 de octubre de 2018, emitidos por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Flavio Alfaro en contra de la compañía Cervecería Nacional CN S.A. Como consecuencia de aquello, se deja sin efecto los autos de pago emitidos por dicho Gobierno Autónomo Nos. 01-JC-GADMFA, No. 02-JC-GADMFA y No. 03-JC-GADMFA, todos de fecha 16 de noviembre de 2018, en contra de la compañía Cervecería Nacional; 7.2).- Dejar sin efecto los títulos de crédito Nos. MIL-000094, No. MIL-000095 y No. MIL-000096, de fecha 25 de octubre de 2018 emitidos por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Montecristi en contra de la compañía Cervecería Nacional CN S.A. Como consecuencia de aquello, se deja sin efecto los autos de pago emitidos por dicho Gobierno Autónomo Nos. No. 01-2018-JC-GADM-M, No. 02-JC-GADM-M y No. 03-JC-GADM-M, todos de fecha 16 de noviembre de 2018, en contra de la compañía Cervecería Nacional. 7.3).- Dejar sin efecto los títulos de crédito Nos. 0236-GADM-E.A., 0237-GADM-E.A., 0238-GADM-E.A., 0239-GADM-E.A., 0240-GADM-E.A., todos de fecha 20 de noviembre de 2018, emitidos por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Eloy Alfaro en contra de la compañía Cervecería Nacional CN S.A. 7.4).- Dejar sin efecto los títulos de crédito Nos. 0160-GADM-M, 0161-GADM-M, 0162-GADM-M, 0163-GADM-M, 0164-GADM-M, todos de fecha 20 de noviembre de 2018, emitidos por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Muisne en contra de la compañía Cervecería Nacional CN S.A. 7.5).- Oficiar a la Dirección Financiera cada uno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales accionados, a fin que se cumpla con lo resuelto en la presente Acción de Protección. Asimismo hágase conocer de lo resuelto por esta Autoridad a las entidades bancarias que fueron oficiadas por los Jueces de Coactiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de los Cantones Montecristi y Flavio Alfaro dentro de los Procesos Coactivos iniciados según los títulos de crédito discutidos en esta acción, para los fines de ley pertinentes. 7.6).- Que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales accionados se abstengan de iniciar procesos coactivos en contra de la Compañía CERVECERÍA NACIONAL CN S.A., en relación al caso expuesto en la presente acción de protección. 7.7).- Revocar las medidas cautelares que fueron dictadas en forma provisional, en virtud de los efectos jurídicas de lo resuelto en la presente acción.*

32. Al respecto, esta Corte Constitucional observa que el alegado incumplimiento es solo respecto a las acciones y omisiones del GAD de Flavio Alfaro, lo cual corresponde al numeral 7.1 de la sentencia constitucional. Los numerales 7.2., 7.3. y

7.4. se refieren a otros gobiernos autónomos que no han sido demandados en la presente causa. Respecto del numeral 7.5. se verifica que este establece una disposición para que la dirección financiera de cada entidad accionada cumpla con la sentencia, así como para que las entidades bancarias que actuaron en el marco de los juicios de coactiva actúen en función de la sentencia. El numeral 7.6 establece la obligación de que las entidades accionadas, entre ellas el GAD de Flavio Alfaro, no inicien otros procesos coactivos en relación con la controversia discutida. Finalmente, el numeral 7.7. establece la orden de revocar las medidas cautelares dado que se emite una sentencia de fondo.

- 33.** La compañía accionante alega que el GAD de Flavio Alfaro no ha devuelto todo el monto respecto a los títulos de crédito y autos de pago que fueron dejados sin efecto por la sentencia constitucional, lo cual guarda relación con la medida 7.1 y la disposición del numeral 7.5 de la sentencia referida. En consecuencia, el análisis de esta Corte se limitará a la verificación del cumplimiento de estas secciones de la sentencia constitucional.
- 34.** Ahora bien, previo a determinar si el GAD de Flavio Alfaro cumplió o no con la sentencia constitucional en los términos alegados por la compañía accionante, esta Corte estima necesario, en primer lugar, identificar cuál es el contenido y alcance de las medidas dispuestas en la sentencia. Para ello, la Corte analizará tanto la pretensión de la parte accionante en la acción de protección como la sentencia constitucional que se alega incumplida.
- 35.** En relación con la pretensión, en la demanda de acción de protección presentada por CN se impugnaron los títulos de crédito Nos. 007, 008 y 009 (emitidos el 22 de octubre de 2018) y los autos de pago Nos. 01-JC-GADMFA, 02-JC-GADMFA y 03-JC-GADMFA (emitidos el 16 de noviembre de 2018) correspondientes a procesos coactivos iniciados por el pago del impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales de los años 2015, 2016 y 2017. A su vez, en la demanda se señaló que por dichos procesos se realizaron tres retenciones: i) USD 585.241,64 por el juicio coactivo No. 01-JC-GADMFA, ii) USD 546.512,41 por el juicio coactivo No. 02-JC-GADMFA, y iii) USD 507.783,19 por el juicio coactivo No. 03-JC-GADMFA, dando un total de USD 1'639.537,24.
- 36.** Por otra parte, en la sentencia de 29 de enero de 2019, la judicatura dio por probada la retención de fondos por parte del GAD de Flavio Alfaro en el marco de los procesos coactivos impugnados<sup>3</sup>. A su vez, determinó que en dichos procesos coactivos se vulneró el derecho a la defensa ya que no se atendieron las peticiones de CN ni las observaciones realizadas a los títulos de crédito, sino que directamente se emitieron los autos de pago. Adicionalmente, la judicatura consideró que para la recaudación del tributo de 1.5 por mil sobre los activos totales, el GAD de Flavio

---

<sup>3</sup> A través de la primera providencia de 17 de diciembre de 2018, el juez de instancia determinó que por los procesos coactivos el GAD de Flavio Alfaro retuvo USD 1,639,537.24 y aceptó la medida cautelar ordenando, entre otras disposiciones, la suspensión de las referidas órdenes de retención.

Alfaro no podía considerar a CN como sujeto pasivo pues la compañía accionante realiza sus actividades en otras ciudades y no en el cantón de Flavio Alfaro, de acuerdo con sus domicilios tributarios, vulnerándose el derecho a la seguridad jurídica. En ese sentido, resolvió dejar sin efecto los títulos de crédito y los autos de pago, así como ordenó que se oficie a la dirección financiera de cada entidad accionada, entre ellas, el GAD de Flavio Alfaro *“a fin que se cumpla con lo resuelto en la presente Acción de Protección”*.

37. En ese sentido, de la revisión integral de la pretensión, así como de la sentencia constitucional, es razonable considerar que la orden de dejar sin efecto los títulos de crédito y los autos de pago tiene como consecuencia directa la devolución de los valores retenidos dentro del proceso coactivo, iniciado para el cobro de las obligaciones contenidas en los títulos de crédito y exigidas por los autos de pago impugnados. Esto considerando además que las retenciones fueron ordenadas en los autos de pago que debían quedar sin efecto, por ende, las retenciones también quedaron sin efecto y para ello se debían devolver los valores retenidos<sup>4</sup>. A su vez, esto se confirma con la orden dispuesta en la sentencia de que se oficie a la dirección financiera del GAD de Flavio Alfaro para el cumplimiento de esta. Al respecto, la Corte Constitucional ha reconocido que podrían existir medidas que deban satisfacerse a pesar de no estar determinadas expresamente en la parte resolutive de la decisión, siempre que guarden relación directa con el caso y que sean actos conducentes para el cumplimiento de las medidas dispuestas en la sentencia que se alega incumplida<sup>5</sup>. A criterio de esta Corte, la devolución de los valores retenidos, además de ser una consecuencia directa y razonable de la medida que dejó sin efecto los títulos de crédito y autos de pago, permite garantizar el cumplimiento integral de la sentencia constitucional en cuestión<sup>6</sup>.
38. De esta manera, llama la atención de esta Corte que el GAD de Flavio Alfaro, dentro de la fase de ejecución ante el juez de instancia, haya reconocido la obligación de devolver valores, el monto pendiente de pago e incluso haya propuesto un acuerdo de pago, pero ante la Corte Constitucional afirme que nunca existió una obligación de devolver dichos valores. Ahora bien, conforme lo expuesto en el párrafo anterior, para el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia impugnada también correspondía que se devuelvan los valores retenidos. Dado que en la presente causa se alega el incumplimiento de la sentencia por la falta de devolución de todos los valores embargados, el análisis se centrará en dicho cargo.
39. De la revisión del expediente<sup>7</sup>, que en el marco de los procesos coactivos impugnados en la acción de protección y llevados a cabo por parte del GAD de Flavio Alfaro se retuvieron y devolvieron los siguientes valores:

<sup>4</sup> fs. 7-14 del expediente de instancia y f. 118 del expediente constitucional.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 16-17-IS/20 de 15 de enero de 2020, párr. 58.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 53-18-IS/21 de 1 de septiembre de 2021, párr. 45.

<sup>7</sup> Consta a fs. 37-39, 215, 280-282, 308, 314-315, 331-333, 347-353, 644-645 y 658-670 del expediente de instancia y fs. 109-113 del expediente constitucional.

No.	Monto	Entidad Bancaria	Cuenta	Juicio coactivo	Fecha de retención	Devolución
1	USD 585.241,64	Banco del Pacífico	155624	No. 01-JC-GAD (01-2018)	noviembre de 2018	USD 1'100.000 (8 de enero de 2019)
2	USD 546.512,41	Banco del Pacífico	155624	No. 02-JC-GADMFA (02-2018)	noviembre de 2018	
3	USD 507.783,19	Banco del Pacífico	155624	No. 03-JC-GADMFA (03-2018)	noviembre de 2018	
4	USD 300.000,00	Citibank, N.A. Sucursal Ecuador	0103777933	No. 02-JC-GADMFA (02-2018)	11 de diciembre de 2018	USD 300.000,00 (8 de enero de 2019)

*Tabla elaborada por la Corte Constitucional*

- 40.** Al respecto, cabe aclarar que en la acción de protección solo se cuestionaron tres de las cuatro retenciones expuestas (1, 2 y 3), dando la suma de USD 1'639.537,24. Esto es concordante con el auto que resolvió la petición de medidas cautelares y la sentencia que se alega incumplida, en los que se reconoció la retención por el valor total de USD 1,639,537.24 por parte del GAD de Flavio Alfaro.
- 41.** Esta Corte observa que es en el proceso de ejecución cuando se da a conocer de una cuarta retención que también se habría dado en el marco de uno de los procesos coactivos impugnados en la acción de protección. Esto es en el proceso coactivo No. 02-JC-GADMFA (02-2018), el GAD de Flavio Alfaro ofició al Banco del Pacífico para que proceda con la retención de 546.512,41, lo cual se cumplió según lo informado mediante oficios de dicha entidad bancaria de 30 noviembre de 2018 (fs. 37-39 del expediente de instancia). A su vez, dentro del mismo proceso coactivo, mediante los oficios No. 0518-JC-GADM—FA-2018 de 26 de noviembre de 2018 y No. 732-JC-GADM—FA-2018 de 7 de diciembre de 2018, el GAD de Flavio Alfaro ofició al Citibank, N.A. Sucursal Ecuador para que proceda con la retención de USD 546.512,41. Sin embargo, según el oficio No. LEG-OFI.G-2018-08005 de 13 de diciembre de 2018 solo se retuvieron USD 300.000,00 en virtud de los fondos existentes en la cuenta No. 0103777933<sup>8</sup>.
- 42.** En sentido, esta Corte observa que la cuarta retención de USD 300.000,00 por parte del Citibank, N.A. Sucursal Ecuador no fue conocida ni analizada por la judicatura en la acción de protección antes de la emisión de la sentencia<sup>9</sup>. Siendo así, de las tres

<sup>8</sup> Cabe señalar que, de la revisión del expediente, no consta algún documento que explique la razón por la cual para el proceso coactivo No. 02-JC-GADMFA (02-2018) se realizaron dos retenciones.

<sup>9</sup> Sin perjuicio de esto, de la revisión de los expedientes consta que este valor retenido sí fue devuelto el 8 de enero de 2019 en virtud de que, para el cumplimiento de la medida cautelar dictada el 17 de diciembre de 2018, se ofició a varias instituciones bancarias, entre ellas al Citibank, N.A. Sucursal Ecuador.

retenciones que sí fueron conocidas y analizadas por la Sala —las cuales suman el valor de USD. 1,639,537.24— del expediente constitucional se desprende que se devolvió el valor de USD 1'100.000, quedando pendiente la suma de USD 539.537,24.

43. Por todo expuesto, esta Corte observa que se ha cumplido de forma parcial la orden de dejar sin efecto los títulos de crédito y autos de pago, en cuanto a la devolución de los valores retenidos, pues el GAD de Flavio Alfaro todavía no ha procedido con la devolución del valor de USD 539.537,24 que fue retenido sobre la base del auto de pago y título de crédito emitidos en el proceso coactivo No. 02-JC-GADMFA (02-2018).
44. Ahora bien, esta Corte observa que a través del escrito de 20 de agosto de 2019 el GAD de Flavio Alfaro expresó que se encuentra en quiebra<sup>10</sup> y propuso un acuerdo de pago. Más allá de que la declaratoria de quiebra no es justificación alguna del incumplimiento de la sentencia notificada el 29 de enero de 2019, a criterio de esta Corte, no tendría sentido ordenar el pago inmediato de los valores pendientes con base en la situación del GAD en cuestión. De ahí que, con el fin de que la sentencia pueda cumplirse de forma integral, este Organismo considera necesario disponer que las partes lleguen a un acuerdo de pago para que el GAD de Flavio Alfaro cumpla con su obligación de devolver el valor restante de USD 539.537,24.
45. Por otro lado, de la revisión de los antecedentes procesales en la fase de ejecución, esta Corte observa que el juez de instancia no empleó todos los medios para la ejecución de la sentencia, conforme lo exigen los artículos 21 y 163 de la LOGJCC. Frente a los distintos pedidos que CN realizó en varias ocasiones para el cumplimiento de la sentencia, el juez de instancia solo ordenó en la providencia de 6 de mayo de 2019 la devolución de los valores pendientes. Además, el pedido del GAD de Flavio Alfaro de llegar a un acuerdo de pago fue ignorado por el juez de instancia. De allí, a través de varias providencias, el juez de instancia se limitó a negar los distintos pedidos de CN o a considerar los nuevos abogados designados, sin realizar alguna otra actuación para la ejecución integral de la sentencia. Por lo expuesto, este Organismo llama la atención al juez de instancia por no cumplir su rol como juez ejecutor en función de los artículos 21 y 163 de la LOGJCC.

## 5. Decisión

46. 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. **Aceptar** la acción de incumplimiento No. 19-20-IS.

---

<sup>10</sup> Al escrito adjuntó el acta de la sesión de 20 de mayo de 2019, en la cual se describe que el Concejo resolvió que se “declare en quiebra al [GAD de] Flavio Alfaro en atención al calamitoso estado de sus finanzas”.

2. **Declarar** el incumplimiento parcial de la sentencia dictada el 29 de enero de 2019 por parte del GAD de Flavio Alfaro.
3. **Disponer** que el GAD de Flavio Alfaro devuelva el valor de USD 539.537,24 a Cervecería Nacional CN S.A. Para ello, en el término de treinta días contados a partir de la notificación de esta sentencia, el GAD de Flavio Alfaro y la Cervecería Nacional CN S.A. deberán llegar a un acuerdo de pago del valor de USD 539.537,24. El GAD de Flavio Alfaro, dentro del mismo término referido, deberá informar sobre el acuerdo a la judicatura ejecutora. En caso de no llegar a un acuerdo de pago, en el término de ciento veinte días contados a partir de la notificación de esta sentencia, el GAD de Flavio Alfaro deberá pagar a Cervecería Nacional CN S.A. el valor de USD 539.537,24 e informar a la judicatura ejecutora sobre su cumplimiento.
4. **Llamar** la atención al juez de la Unidad Judicial Penal Norte 2 con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas por no cumplir su obligación de ejecutar la sentencia.
5. **Disponer** la remisión del expediente al juez de instancia para que continúe con la ejecución de la sentencia, y recordar su obligación de participar activamente en el cumplimiento de la sentencia.

47. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES  
Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**



Firmado digitalmente por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO PESANTES  
Fecha: 2021.12.21 12:40:54 -05'00'

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 15 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

CYNTHIA  
PAULINA  
SALTOS  
CISNEROS  
Dra. Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**



Firmado  
digitalmente por  
CYNTHIA  
PAULINA SALTOS  
CISNEROS



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD  
GARCIA BERNI**

**CASO Nro. 19-20-IS**

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 32-19-IN/21**  
**Jueza ponente:** Daniela Salazar Marín

Quito, D.M. 15 de diciembre de 2021

**CASO No. 32-19-IN**

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

**SENTENCIA No. 32-19-IN/21**

**Tema:** La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad planteada en contra de los artículos 3, literales a), b), c) y d), 6, 7 y 8, y de la disposición general sexta de la Ordenanza que regula la gestión del uso y ocupación del suelo para la protección ambiental del cantón La Joya de los Sachas, por no encontrarse vigentes ni tener la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución.

**1. Antecedentes y procedimiento**

1. El 22 de julio de 2019, Luis Felipe Ávila León, en su calidad de gerente general y, como tal, representante legal de la compañía PECKSAMBIENTE S.A. (en adelante, “**la compañía accionante**”), presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra de los artículos 3, literales a), b), c) y d), 6, 7 y 8, y de la disposición general sexta de la Ordenanza que regula el uso y ocupación del suelo para la protección ambiental del cantón La Joya de los Sachas (en adelante “**Ordenanza**”) aprobada en sesión ordinaria de 24 de agosto de 2018 por el Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón La Joya de los Sachas, y sancionada por la alcaldesa subrogante el 28 de agosto de 2018 (en adelante “**GAD La Joya de los Sachas**”).
2. Mediante sorteo de 15 de agosto de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
3. El 26 de septiembre de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión conformado por los jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín (i) admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad; (ii) negó la solicitud de suspensión provisional de las normas impugnadas; (iii) ordenó que se corra traslado con el auto de admisión al alcalde y al procurador síndico del GAD La Joya de los Sachas para que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas demandadas; (iv) solicitó al alcalde y al procurador síndico del GAD La Joya de los Sachas Domingo que remitan el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada; y, (v) ordenó que se ponga en conocimiento de la ciudadanía la existencia del proceso.

## 2. Competencia

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

## 3. Normas cuya inconstitucionalidad se demanda

5. Los accionantes demandan la inconstitucionalidad de los artículos 3, literales a), b), c) y d), 6, 7 y 8, y de la disposición general sexta de la Ordenanza que establecen:

**Art. 3.-POLÍTICA DE REGULACIÓN DEL USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL.-** *Con el propósito de regular el uso y ocupación del suelo de las actividades económicas industriales y proteger el ambiente del cantón La Joya de los Sachas, se establecen las siguientes acciones:*

*a) Se prohíbe en el cantón la ejecución de cualquier nueva actividad económica o proyecto, tales como: gestión de desechos peligrosos (sólidos y líquidos), almacenamiento de material explosivo, almacenamiento de material radiactivo y otros proyectos afines. La Dirección de Gestión Ambiental Municipal no tramitará cualquier proceso que se contraponga a esta ordenanza.*

*b) Los proyectos de gestión de desechos peligrosos (sólidos y líquidos), almacenamiento de material explosivo, almacenamiento de material radiactivo y otros afines, que cuenten con licencia ambiental emitida por la autoridad ambiental competente y que hasta la presente fecha no hayan iniciado su fase de operación en el cantón, no podrán realizar el trámite respectivo de regulación ante el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón La Joya de los Sachas.*

*c) Los proyectos de gestión de desechos peligrosos (sólidos y líquidos), almacenamiento de material explosivo, almacenamiento de material radiactivo y otros afines, que cuenten con licencia ambiental emitida por la autoridad ambiental competente y que hasta la presente fecha hayan iniciado su fase de operación en el cantón, podrán realizar el trámite respectivo de regulación ante el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón La Joya de los Sachas, siempre y cuando cumplan con la normativa ambiental nacional y local vigente.*

*d) Los proyectos de gestión de desechos peligrosos (sólidos y líquidos), almacenamiento de material explosivo, almacenamiento de material radiactivo y otros afines, que cuenten con licencia ambiental emitida por la autoridad ambiental competente y que estén ejecutando sus operaciones en el cantón, no podrán realizar ningún tipo de ampliación del área física licenciada a la fecha, para sus operaciones, tanto en el predio actual o en un nuevo predio.*

**Art. 6.- DE LAS INFRACCIONES.-** *Cometerán infracción a la presente ordenanza las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas que inicien las operaciones de*

*proyectos de gestión de desechos peligrosos (sólidos y líquidos), almacenamiento de material explosivo, almacenamiento de material radiactivo y otros afines, dentro del cantón La Joya de los Sachas, sin contar con el certificado de uso y ocupación del suelo emitidos por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón La Joya de los Sachas.*

*Quienes estén Inmersos en dicha infracción serán sancionados con multa de 100 salarios básicos unificados del trabajador en general vigente, y se le concederá un término máximo de 8 días para la reubicación de los desechos peligrosos (sólidos y líquidos), materiales explosivos, materiales radiactivos y otros afines, ante un gestor ambiental calificado por la autoridad ambiental competente.*

**Art. 7.- REINCIDENCIA.-** *En caso de reincidencia, será sancionado con una multa de 200 salarios básicos unificados del trabajador en general vigente, y, se le concederá un último término máximo de 8 días para la reubicación de los desechos peligrosos (sólidos y líquidos), materiales explosivos, materiales radiactivos y otros afines, ante un gestor ambiental calificado por la autoridad ambiental competente.*

**Art. 8.- SEGUNDA REINCIDENCIA.-** *En caso de segunda reincidencia, será sancionado con una multa de 300 salarios básicos unificados del trabajador en general vigente, clausura inmediata y definitiva de las instalaciones, retiro definitivo de la patente y del permiso de funcionamiento.*

#### **DISPOSICIONES GENERALES**

**SEXTA.- EXCEPCIÓN.-** *Sin embargo los proyectos de gestión de desechos peligrosos (sólidos y líquidos), almacenamiento de material explosivo, almacenamiento de material radiactivo y otros afines, podrán ejecutarse, siempre y cuando más de la mitad de los habitantes del área de influencia ambiental directa, así lo decidan, bajo su responsabilidad. También deberán cumplir con la regulación municipal del uso y ocupación del suelo y con la normativa ambiental vigente. Esta excepción se aplicará a las empresas que a la fecha estén operando en el cantón, mas no para nuevas empresas.*

### **4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad**

#### **4.1. Fundamentos de la acción y pretensión**

6. De manera general, la compañía accionante alega que los artículos 3, literales a), b), c) y d), 6, 7 y 8, y la disposición general sexta de la Ordenanza (en adelante, “**las disposiciones impugnadas**”) son incompatibles con la Constitución pues transgreden el ámbito de competencia material del GAD La Joya de los Sachas y limitan el contenido de los derechos a desarrollar actividades económicas, a la igualdad y no discriminación, a la proporcionalidad y a dar un adecuado tratamiento a sustancias peligrosas. Con base en esa argumentación, la compañía accionante formula los cargos específicos que se enumeran a continuación:

- I. El artículo 3 literal a) de la Ordenanza, es inconstitucional por cuanto transgrede el ámbito de competencia material del GAD La Joya de los Sachas y constituye una limitación al derecho a desarrollar actividades económicas.
7. Con relación a este cargo, la compañía accionante sostiene que si bien el propósito del artículo es regular el uso y ocupación del suelo, se prohíben actividades de gestión de desechos peligrosos y almacenamiento de material explosivo y radiactivo, que no están relacionadas al uso y ocupación del suelo por lo cual se “*excede el ámbito material de lo que implica una regulación municipal de uso y ocupación del suelo*”. La compañía accionante manifiesta que esta disposición es incompatible con los numerales 1 y 2 del artículo 264 que confieren a los gobiernos autónomos descentralizados municipales las facultades de planificación y gestión del suelo urbano y rural y contraría el artículo 266 de la Constitución “*en tanto la disposición ha sido emitida fuera del ámbito de competencia material del Municipio*”.
8. A su vez, la compañía accionante alega que el artículo en análisis limita el derecho a desarrollar actividades económicas en vista de que “*elimina la posibilidad de que una persona pueda iniciar y desarrollar una actividad económica específica en el cantón*”. Añade que debido a que la norma impugnada impide la realización de una actividad económica lícita, se atenta contra los artículos 1, 3 numeral 1, 11 numeral 4, y 66 numeral 15 de la Constitución.
- II. El artículo 3 literal b) de la Ordenanza, es inconstitucional porque limita el derecho a desarrollar actividades económicas y el deber de coordinación entre instituciones estatales.
9. Respecto a este cargo, la compañía accionante aduce que el literal b) del artículo 3 impide la ejecución de proyectos de gestión de desechos peligrosos y almacenamiento de material explosivo y radiactivo incluso a quienes cuenten con una licencia ambiental emitida por la autoridad competente. A decir de la compañía accionante, “*no solo que se impide el ejercicio legítimo de una actividad económica, sino que se prohíbe el desarrollo de actividades que satisfacen los estándares constitucionales y legales de prevención, respeto y protección del medio ambiente*”.
10. La compañía accionante añade que la emisión de una licencia ambiental constituye un acto administrativo por el cual la autoridad ambiental competente autoriza la ejecución de una actividad y, por ello, la Ordenanza no “*puede desconocer la posibilidad de desarrollar una actividad económica que ya cuenta con una autorización emitida por la autoridad ambiental*”. Como resultado, indica que esta disposición es incompatible con los artículos 11, numeral 4 y 84 de la Constitución pues limita el derecho a desarrollar actividades económicas reconocido en el artículo 66, numeral 15.
11. Con relación a este cargo la compañía accionante alega, además, que se verifica una falta de coordinación entre el GAD La Joya de los Sachas y el Ministerio del

Ambiente pues *“aun cuando la Autoridad Ambiental emitió las licencias ambientales correspondientes, se niega hacer valer dichas licencias y no permite que los operadores que tienen dicha autorización realicen la actividad en cuestión”*. Por lo tanto, alega una vulneración al deber de coordinación previsto en el artículo 226 de la Constitución.

III. El artículo 3 literal c) de la Ordenanza, es inconstitucional porque se trata de una norma discriminatoria.

12. La compañía accionante considera que el literal c) del artículo 3 es discriminatorio toda vez que autoriza, a quienes cuenten con licencia ambiental y que hasta la fecha de expedición de la Ordenanza ya hayan iniciado su fase de operación, a desempeñar actividades económicas de desechos peligrosos. En palabras de la compañía accionante, *“el simple hecho de haber o no iniciado actividades económicas en el cantón a la fecha de emisión de la Ordenanza, no puede servir como un criterio de distinción que justifique en forma objetiva y razonable la posibilidad de realizar el trámite de regulación ante el GAD La Joya de los Sachas”*. En virtud de estas consideraciones, sostiene que el criterio de distinción no persigue ningún fin constitucional y que, como consecuencia, la norma es inconstitucional por contrariar el artículo 66, numeral 4 de la Constitución.

IV. El artículo 3 literal d) de la Ordenanza, es inconstitucional porque limita el derecho a desarrollar actividades económicas y el derecho a la propiedad.

13. La compañía accionante sostiene que esta disposición contraría la Constitución pues, aun cuando un operador cuente con licencia ambiental y se encuentre operando con regularidad, se limita la posibilidad de ampliar el área física para el desarrollo de actividades económicas. Como consecuencia, solicita que se declare la inconstitucionalidad del literal d) del artículo 3 por violar los artículos 11 numeral 4, 84 y 66, numeral 15 de la Constitución.

14. Además, alega que este artículo *“impide que el operador pueda realizar ampliaciones físicas en predios de su propiedad, pese a que los predios están situados en zonas permitidas para el desarrollo de esta actividad”*. Por ello, concluye que esta norma es inconstitucional por atentar contra el derecho a la propiedad reconocido en los artículos 66, numeral 26, y 321 de la Constitución.

V. Los artículos 6, 7 y 8 de la Ordenanza son inconstitucionales por vulnerar el principio de proporcionalidad

15. Señala la compañía accionante que, las sanciones de los artículos 6, 7 y 8 de la Ordenanza, previstas para la ejecución de proyectos de gestión de desechos peligrosos sin contar con el certificado del uso y ocupación del suelo, son desproporcionadas. Bajo su criterio *“estas normas son inconstitucionales por vulnerar el principio de proporcionalidad, según el cual debe existir un adecuado equilibrio entre la sanción y sus presupuestos, tanto en el momento de la*

*individualización legal de la pena (proporcionalidad abstracta) como en el de su aplicación administrativa (proporcionalidad concreta)”.*

16. Respecto a este cargo, la compañía accionante añade que la Ordenanza fija una gradación de sanciones de acuerdo a si se trata de una infracción, reincidencia o segunda reincidencia. Sostiene, sin embargo, que esta gradación “*no se adecúa a la naturaleza del bien jurídico protegido, no valora los perjuicios reales que pudieran derivar de la infracción por parte de los operadores, ni establecen parámetros para valorar la existencia de intencionalidad al cometimiento de la infracción o el grado de cumplimiento del infractor*”. Por lo tanto, alega la incompatibilidad entre los artículos 6, 7 y 8 de la Ordenanza y el artículo 76, numeral 6 de la Constitución.

VI. El artículo 3 y la disposición general sexta son inconstitucionales al violentar el artículo 415 de la Constitución que impone al GAD el deber de dar un tratamiento adecuado a los desechos peligrosos sólidos y líquidos

17. Como último cargo, la compañía accionante aduce que la disposición general sexta, y el artículo 3, limitan el libre ejercicio de una actividad económica lo cual vulnera el artículo 415 de la Constitución “*al desconocer el deber constitucional de dar un tratamiento adecuado a los desechos peligrosos sólidos y líquidos, mediante prescripciones que impiden el ejercicio de dicha actividad en el cantón*”. En los términos de la compañía accionante, “*resulta inverosímil que en un cantón se pretenda eliminar la posibilidad de gestionar los desechos producidos en las actividades industriales ejecutadas allí*”.
18. Por todo lo expuesto, la compañía accionante solicita que se efectúe el control abstracto de las normas impugnadas, se declare la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos citados y que, de oficio, se declare la inconstitucionalidad de normas conexas.

#### **4.2. Argumentos del GAD La Joya de los Sachas**

19. El 14 de noviembre de 2019, Luis Hernán Cordones Mejías y Oswaldo Vinicio Verdezoto Castillo, en sus calidades de alcalde y procurador síndico del GAD La Joya de los Sachas, contestaron a la demanda defendiendo la constitucionalidad de las disposiciones de la Ordenanza impugnadas.
20. Primero, respecto a la presunta incompatibilidad del artículo 3 de la Ordenanza con la Constitución, el GAD La Joya de los Sachas alega que, al ser el territorio amazónico una circunscripción territorial de especial protección, se debe asegurar una organización territorial que, en sus palabras “*garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del sumak kawsay*”. En esta línea, señala que rechaza las pretensiones de la compañía accionante puesto que la Ordenanza fue aprobada con fundamento en los artículos constitucionales 264, numeral 2, que otorga a las autoridades municipales la competencia exclusiva sobre el control del uso y ocupación del suelo; 259, que precautela la biodiversidad del

ecosistema amazónico; y, 250, que reconoce al territorio amazónico como parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental.

21. Sobre la presunta incompatibilidad del artículo 3 de la Ordenanza con la Constitución, concluye, en sus palabras:

*Como una institución del Estado es nuestra responsabilidad adoptar las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cumpliendo con lo previsto en el Art. 396 ibidem, el mismo artículo prevé que en caso de duda sobre el impacto ambiental de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica del daño, el Estado adoptará medidas protectoras eficaces y oportunas, por lo tanto La Ordenanza fue una medida que adoptó el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón La Joya de los Sachas, por lo que al amparo de los artículos que preceden y los artículos 57 numerales 7, 17; 71, 95 y 398, es constitucional el Art. 3 de la Ordenanza en todas sus formas.*

22. Segundo, sobre la alegada incompatibilidad entre los artículos 6, 7 y 8 de la Ordenanza y la Constitución, el GAD La Joya de los Sachas manifiesta que, en vista de que la compañía accionante no ha sido sancionada por el GAD La Joya de los Sachas, no se le han aplicado las infracciones de los artículos impugnados. En consecuencia, afirma que *“la Empresa estaría adelantando criterios ya que no es infractor en la actualidad. Por lo expuesto rechazamos la pretensión de inconstitucionalidad de La Empresa”*.
23. Tercero, respecto a la disposición general sexta de la Ordenanza, el GAD La Joya de los Sachas sostiene que la excepción contenida en esta disposición se ha adoptado *“con la finalidad de valorar la opinión de la ciudadanía, la misma que durante algún tiempo se ha hecho sentir en los constantes reclamos, por la afectación al ambiente causado y considerando que en el cantón la Joya de los Sachas, además de ser un sector petrolero también es un sector agrícola”*. Como consecuencia, aclara que no se trata de una forma de aminorar o eliminar su responsabilidad sino de garantizar *“el derecho de la ciudadanía de ser consultados de una medida que afecte su derecho colectivo”*.
24. Sobre la base de las consideraciones expuestas, el GAD La Joya de los Sachas solicita que se deseche la acción de inconstitucionalidad presentada por la compañía accionante por cuanto no se verifica lesión a derecho constitucional alguno.

#### **4.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado**

25. Mediante escrito de 11 de noviembre de 2019, Marco Proaño Durán, director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado, presentó un informe defendiendo la constitucionalidad de la Ordenanza.
26. En su escrito, alega que la norma impugnada no viola disposición constitucional alguna. Para justificar dicha afirmación, invocó los artículos constitucionales 14, 32

y 66 numeral 27, que reconocen el derecho de la población a vivir en un ambiente sano; el artículo 83 numeral 6, que establece la obligación de los ciudadanos de respetar los derechos de la naturaleza y preservar un ambiente sano; el artículo 264 numeral 2 según el cual es competencia exclusiva de los gobiernos municipales el control del uso y ocupación del suelo; el artículo 250 que consagra los distintos principios ambientales; y, el artículo 396 de conformidad con el cual corresponde al Estado adoptar políticas para evitar impactos ambientales negativos.

27. A su vez, el representante de la Procuraduría General del Estado respalda su informe en los siguientes artículos del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”): artículo 54, literal k), que establece la obligación de los gobiernos autónomos descentralizados de regular y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal; artículo 4, literales d) y f), que disponen que corresponde al gobierno autónomo descentralizado asegurar la recuperación y conservación de la naturaleza y el mantenimiento de un medio ambiente sostenible; artículo 12, que otorga a los gobiernos autónomos descentralizados la facultad de adoptar políticas para la preservación, conservación y remediación del medio ambiente; artículo 27, numeral 1, de conformidad con el cual corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados dictar la política pública ambiental local; y, artículo 136, que regula el ejercicio de las competencias de la gestión ambiental y el sistema nacional descentralizado de gestión ambiental.

28. Luego de invocar los artículos referidos, el representante de la Procuraduría General del Estado señala que:

*Es evidente que a los Gobiernos Autónomos Descentralizados constitucional y legalmente se les reconoce en su ámbito legislativo, debiendo sujetarse a las competencias, atribuciones y fines otorgadas por la Constitución de la República del Ecuador así como a las de la Ley de la materia, teniendo muy claro que las ordenanzas municipales como parte del orden jerárquico de aplicación de las normas, deben guardar irrestricta armonía con las disposiciones de la Carta Magna y su contenido no puede estar en contraposición a la Norma Suprema.*

29. Con base en las consideraciones expuestas, concluye que “*el acto normativo cuya inconstitucionalidad se acusa no viola disposición constitucional alguna*” y, como consecuencia, solicita que esta Corte Constitucional “*emita sentencia rechazando la acción pública de inconstitucionalidad propuesta, por improcedente*”.

## 5. Consideraciones preliminares

30. Esta Corte observa que las disposiciones impugnadas en la presente acción pública de inconstitucionalidad fueron derogadas tras la emisión de la Ordenanza que regula el Plan de Uso y Gestión del Suelo del Cantón La Joya de los Sachas sancionada por Luis Hernán Cordones Mejía, alcalde cantonal del GAD La Joya de los Sachas, el 14 de septiembre de 2021, en los siguientes términos:

**DISPOSICIONES DEROGATORIAS**

**PRIMERA.-** Deróguese la ordenanza que regula el uso y ocupación del suelo para la protección ambiental del cantón La Joya de los Sachas.

31. Por ello, previo a efectuar un análisis de constitucionalidad sobre el fondo, dado que esta Corte ha verificado que las disposiciones impugnadas fueron derogadas, corresponde verificar (i) si la Ordenanza que las derogó replica de cierta manera su contenido; y, (ii) si dicha norma sigue surtiendo efectos en el ordenamiento jurídico.
32. Así, en primer lugar, esta Corte Constitucional constata, tras realizar un análisis integral, que en la Ordenanza vigente no se reproduce ni replica el contenido de la Ordenanza impugnada.
33. En segundo lugar, de conformidad con el artículo 76 de la LOGJCC, referente a los principios y reglas generales del control abstracto de constitucionalidad, “*cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad*”. Así, esta Corte se encuentra en la obligación de determinar si las disposiciones impugnadas derogadas tienen la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución y, como tal, si podrían ser objeto o no de un control de constitucionalidad. De no verificarse dicho supuesto, la Corte deberá abstenerse de emitir un pronunciamiento.
34. Luego de realizar una revisión sobre los efectos de las disposiciones impugnadas, esta Corte no advierte que tengan efectos ultractivos, es decir, posteriores a su derogatoria. Debido a que las disposiciones impugnadas no constan en la Ordenanza que las derogó, estas perdieron su vigencia y no tienen capacidad para surtir efectos jurídicos en la actualidad. Además, por su contenido, las disposiciones impugnadas no pueden surtir efectos posteriores al momento en que dejaron de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo<sup>1</sup>. Ergo, estas disposiciones no generan efectos ulteriores respecto de los cuales corresponda a este Organismo efectuar un control abstracto de constitucionalidad<sup>2</sup>.
35. Sobre la base de lo expuesto, no procede que esta Corte realice un control abstracto de constitucionalidad<sup>3</sup> por cuanto las disposiciones impugnadas (i) fueron derogadas

---

<sup>1</sup> Ver Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 33-16-IN/21, párrafo 12-13; No. 29-16-IN/21 de 21 de julio de 2021, párrafo 20; y, No. 26-16-IN/21 de 16 de junio de 2021, párrafo 21.

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 15-18-IN/19. En esta decisión, la Corte establece que solo corresponde analizar la constitucionalidad de una norma cuando esta sigue produciendo efectos jurídicos: “[...] dicho artículo recoge la teoría de ultractividad de la ley derogada, la cual está definida en la posibilidad de que la norma logre que sus efectos sean aplicados más allá del momento en que dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo, independientemente de si los hechos que la motivaron se dieron antes o después de dicha derogatoria, lo cual deja la posibilidad de que la Corte ejerza control constitucional sobre la misma, aunque su período de validez formal haya terminado”.

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 15-18-IN/19. En esta decisión, la Corte establece que solo corresponde analizar la constitucionalidad de una norma cuando esta sigue produciendo efectos jurídicos: “[...] dicho artículo recoge la teoría de ultractividad de la ley derogada, la cual está definida en la

y no se reproducen en otra disposición del ordenamiento jurídico, por lo que no se configura el principio de unidad normativa<sup>4</sup>; y, (ii) no generan efectos ulteriores.

## 6. Decisión

36. 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 pública de inconstitucionalidad **No. 32-19-IN**.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES  
Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES  
Fecha: 2021.12.21 12:41:12 -05'00'

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 15 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

CYNTHIA  
PAULINA  
SALTOS  
CISNEROS  
Dra. Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**

Firmado digitalmente por CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS

*posibilidad de que la norma logre que sus efectos sean aplicados más allá del momento en que dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo, independientemente de si los hechos que la motivaron se dieron antes o después de dicha derogatoria, lo cual deja la posibilidad de que la Corte ejerza control constitucional sobre la misma, aunque su período de validez formal haya terminado”.*

<sup>4</sup> El artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC, sobre la unidad normativa dispone: “El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios (...) 9. Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; b) Cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; y, c) Cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas”.



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD  
GARCIA BERNI**

**CASO Nro. 0032-19-IN**

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



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)

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.