

# REGISTRO OFICIAL<sup>®</sup>

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



## SUMARIO:

Págs.

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### SENTENCIAS:

1232-17-EP/22 En el Caso No. 1232-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1232-17-EP .....	3
1540-17-EP/22 En el Caso No. 1540-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección presentadas por el IESS .....	15
27-18-IN/22 En el Caso No. 27-18-IN Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad por el fondo de los Arts. 5, 6 y 17 de la Resolución No. SENAEDGN-2012-0292, que contiene el Reglamento para ingreso de aspirantes a la Unidad Vigilancia Aduanera .....	24
785-17-EP/22 En el Caso No. 785-17-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 785-17-EP .....	52
1245-17-EP/22 En el Caso No. 1245-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección .....	61
2779-17-EP/22 En el Caso No. 2779-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección presentada por la Dra. Mónica Marina Palacios Cabrera, Gerente General de la Compañía Kitton S.A. ....	71

	Págs.
487-17-EP/22 En el Caso No. 487-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 487-17-EP.....	81
1373-17-EP y acumulado/22 En el Caso No. 1373-17-EP y acumulado Desestímese la acción extraordinaria de protección identificadas con los No. 1373-17-EP y (acumulado).....	94



**Sentencia No. 1232-17-EP/22**  
**Juez ponente: Jhoel Escudero Solíz**

Quito, D.M., 01 de junio de 2022

**CASO No. 1232-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 1232-17-EP/22**

**Tema:** La Corte analiza si el auto de inadmisión dictado el 27 de abril 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, vulneró o no el debido proceso en lo referente al cumplimiento de normas y derechos de las partes y la garantía de la motivación. La Corte desestima la acción al no hallar las vulneraciones alegadas.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 17 de marzo de 2015, Jack Eskenazi Mekler, presidente ejecutivo de Grupo Imar S.A. GRUPIMARSA, presentó una demanda de impugnación en contra de la resolución SENAE-DNJ-2015-0091-RE, dictada el 24 de febrero de 2015, por la directora nacional jurídico aduanera del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador “en adelante, SENAE”.<sup>1</sup>
2. El 28 de septiembre de 2016, el Tribunal Distrital N°. 2 de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil (en adelante “TCT”) declaró, mediante sentencia, con lugar la demanda.<sup>2</sup> El 03 de octubre de 2016, el SENAE solicitó aclaración de la sentencia. El 20 de octubre de 2016, el TCT negó tal pedido.

<sup>1</sup> En el expediente del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario N°. 2 con sede en Guayaquil, Cuarta Sala, en la causa N°. 09504-2015-00036 consta que el 11 de febrero de 2014, el SENAE notificó a la empresa Grupo Imar S.A. GRUPIMARSA con la resolución de rectificación de tributos N°. DNI-DR11-RECT-2014-0199. En la señalada decisión, la entidad de control recategorizó la mercancía importada por la compañía (pistolas de silicona) y estableció un valor a pagar de USD 50.146,02. Frente a esta resolución, el 5 de diciembre de 2014, Grupo Imar S.A. GRUPIMARSA presentó un reclamo administrativo. El 24 de febrero de 2015, mediante resolución N°. SENAE-DNJ-2015-0091-RE la directora nacional jurídico del SENAE declaró sin lugar dicho reclamo.

<sup>2</sup> El Tribunal de lo Contencioso Tributario, en lo principal resolvió que el producto importado “pistolas de silicona” debe ser clasificado dentro de la partida arancelaria correspondiente a máquinas y aparatos para soldar, tal como lo realizó GRUPIMARSA. En lo principal, resolvió lo siguiente: “Conforme a lo establecido en el informe pericial y la documentación aportada en el expediente, la ‘Regla 4: Las mercancías que no puedan clasificarse aplicando las Reglas anteriores se clasificarán en la partida que comprenda los artículos con los que tengan mayor analogía’ es la más apropiada para la clasificación del bien denominado ‘Pistola Despachadora de Silicona’ en la partida 8515.80.90.00 ‘Máquinas y aparatos para soldar (aunque puedan cortar), eléctricos (incluidos los de gas calentado eléctricamente), de láser u otros haces de luz o de fotones, ultrasonido, haces de electrones, impulsos magnéticos o chorro de plasma’.”

3. El 14 de noviembre de 2016, el SENAЕ interpuso recurso de casación. El 27 de abril de 2017, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia declaró inadmisibile dicho recurso, al considerar que no cumplió con el requisito de fundamentación contemplado en el artículo 6 numeral 4 de la Ley de Casación.
4. El 22 de mayo de 2017, Miguel Fabricio Ruíz Martínez, director general del SENAЕ presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso de casación, dictado el 27 de abril de 2017. La acción extraordinaria de protección fue signada con el N°. 1232-17-EP.
5. El 13 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa signada con el N°. **1232-17-EP**. El 28 de junio de 2017, el Pleno de la Corte Constitucional asignó la sustanciación del caso al ex juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.
6. El 12 de noviembre de 2019, el Pleno del organismo asignó la sustanciación del caso al ex juez constitucional Ramiro Avila Santamaría, quien el 8 de julio de 2021, avocó conocimiento del caso y solicitó informe de descargo al conjuer accionado.
7. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien el 25 de abril de 2022, avocó conocimiento de la misma.

## II. Competencia

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

## III. Alegaciones de las partes

### a) Fundamentos y pretensión de la parte accionante: SENAЕ

9. El SENAЕ impugna el auto de inadmisión del recurso de casación de 27 de abril de 2017, dictado por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia. En este sentido, solicita que se declare la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y derechos de las partes, defensa, motivación, seguridad jurídica y a recurrir.
10. Sobre la garantía de la motivación, reclama que en el auto de inadmisión, el conjuer, *“de manera breve hace un recuento de los hechos del caso, de esta manera intenta sustentar la vulneración de los Derechos fundamentales en su fallo”*. Además, el SENAЕ señala que el auto contiene una *“escueta y escasa motivación”* y precisa lo

siguiente: “en el Auto del 27 de abril de 2017, las 10h53 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 artículo del referido cuerpo legal, incumple la disposición del literal 1 de la Constitución”.

11. Considera vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, “al quebrantar el derecho de la Institución del sector público, esto es, el *SERVICIO NACIONAL DE ADUANA DEL ECUADOR*, de que se aplique la norma del artículo 8 de la ley de Casación...”.
12. Además, arguye que: “El recurso de casación interpuesto por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador cumple con los requisitos formales del artículo 7 de la ley (sic) de Casación por lo que el tribunal de Conjuces al inadmitir el Recurso de Casación, **VALORANDO LA FUNDAMENTACIÓN DEL RECURSO AL MOMENTO DE PRONUNCIARSE SOBRE LA ADMISIÓN A TRÁMITE DEL MISMO Y NO AL TIEMPO DE DICTAR SENTENCIA, INFRINGE LA DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL CITADA**, es decir al conocer la materia de fondo de la casación y no sobre el cumplimiento de requisitos formales, vulnera el debido proceso” (énfasis en el original).
13. En relación con la supuesta afectación al derecho a la defensa, advierte lo siguiente: “Cuando el Tribunal de Conjuces inadmitió el recurso de casación propuesto por el SENA, examinando sus fundamentos en el auto de inadmisión y no en la sentencia en que se pronuncia sobre la procedencia del mismo, transgrede el artículo 76 numeral 7 literal e) de la Constitución de la República, ocasionando la indefensión de la Institución Pública que lo presentó”.

**b) Contestación a la demanda por parte de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia**

14. El 19 de julio de 2021, los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia informaron que el conjuce Juan Montero Chávez, quien emitió el auto impugnado, ya no forma parte de la Función Judicial.<sup>3</sup> Además, los jueces señalan lo siguiente:

“...El doctor Juan Montero Chávez, Conjuce 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, 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 quién 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

---

<sup>3</sup> Mediante oficio N°. 150-2021-GDV-PSCT-CNJ suscrito por los jueces nacionales Gustavo Adolfo Durango Vela, José Dionicio Suing Nagua y Fernando Antonio Cohn Zurita (e).

*de inobservancias de garantías constitucionales que se plantean en dicha acción extraordinaria”.*

#### **IV. Planteamiento del problema jurídico**

- 15.** La Corte analizará la supuesta vulneración del debido proceso en las siguientes garantías: cumplimiento de normas y derechos de las partes (76.1 de la CRE) y a la motivación (art. 76.7, letra l de la CRE), debido a que estas contienen un argumento completo.
- 16.** En cuanto a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), y al derecho a recurrir (76.7.m CRE), el SENA E simplemente enuncia su posible vulneración, y transcribe el contenido de los artículos constitucionales, pero no incluye argumento alguno. Esta Corte, pese a realizar un esfuerzo razonable<sup>4</sup>, no identifica cargos mínimamente completos referentes a la vulneración de derechos constitucionales, por acción u omisión judicial sobre el cual este Organismo pueda pronunciarse. Consecuentemente, no se analizarán estas alegaciones.
- 17.** En lo relacionado con el derecho a la defensa, la entidad accionante reclama un supuesto análisis de fondo en la etapa de admisibilidad del recurso de casación. En este sentido, el fundamento se centra en las mismas alegaciones formuladas sobre la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, por lo que estas alegaciones serán resueltas en el marco de ese problema jurídico.
- 18.** En atención a lo expuesto, en el caso concreto se busca determinar si el auto de inadmisión del recurso de casación expedido por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia vulnera o no, por acción u omisión, los derechos reconocidos en el artículo 76.1 y 76.7 literal l) de la CRE. Los cargos con los que el SENA E fundamenta la posible vulneración de estos derechos son:
  - a)** El conjuer resuelve inadmitir el recurso de casación con valoraciones de fondo que no debieron considerarse en la fase de admisibilidad de dicho recurso, lo cual afectaría el debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.
  - b)** El conjuer resuelve inadmitir el recurso de casación sin suficiente motivación.

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional de Ecuador, sentencia N°. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 18 “(...) Una forma de analizar el requisito de admisibilidad establecido en la disposición legal recientemente citada es la siguiente: un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: 18.1. Una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (el "derecho violado", en palabras del art. 62.1 de la LOGCC). 18.2. Una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la "acción u omisión judicial de la autoridad judicial" (referida por el art. 62.1 de la LOGCC) cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción. 18.3. Una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma "directa e inmediata" (como lo precisa el art. 62.1 de la LOGCC) (...).”

19. Los jueces nacionales en su informe de descargo señalaron que en el auto impugnado el conjuer accionado expuso los fundamentos para sustentar la decisión de inadmitir el recurso de casación del SENAE y que dicha decisión cuenta con la motivación suficiente.
20. Para atender los cargos y descargos expuestos, la Corte analizará los siguientes problemas jurídicos:
- a. ¿El auto impugnado vulnera la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, al analizar aspectos de fondo del recurso de casación en la fase de admisibilidad?
  - b. ¿El auto impugnado vulnera la garantía de motivación por carecer de una fundamentación suficiente para inadmitir el recurso de casación interpuesto por el SENAE?

#### V. Resolución de problemas jurídicos

- a) **¿El auto impugnado vulnera la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, al analizar aspectos de fondo del recurso de casación en la fase de admisibilidad?**
21. En esta sección, la Corte sostendrá que el auto impugnado no vulnera la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, al inadmitir el recurso de casación interpuesto por el SENAE, debido a que el conjuer no efectuó valoraciones de fondo del recurso sometido a su análisis.
22. La Constitución consagra, como garantía del debido proceso, el cumplimiento de normas y derechos de las partes, en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución, que dispone: *“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”*.
23. La Corte Constitucional, sobre este derecho, ha expresado:

*“(…) el artículo 76 de la Constitución contiene también las que podemos denominar garantías impropias: las que no configuran por sí solas supuestos de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal. Las garantías impropias tienen una característica en común: su vulneración tiene, básicamente, dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso (...)”*<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias N°. 740-12-EP/20, párrafo 27, 546-12-EP/20, párrafo 23, N°.476-19-EP/21, párrafos 26-30.

- 24.** El SENA E alegó que el auto de inadmisión vulnera este derecho al valorar la fundamentación del recurso en la etapa de admisibilidad y no al tiempo de dictar sentencia, dado que su recurso de casación cumplía con todos los requisitos establecidos en el artículo 7 de la Ley de Casación. En el informe de descargo, los jueces nacionales señalaron que el conju ez accionado, dentro de sus competencias, analizó si el recurso cumplía con los requisitos de admisibilidad.
- 25.** Con este antecedente y en función del cargo de la entidad accionante, para determinar si se vulneró o no la garantía de normas y derechos de las partes se debe verificar si el auto de inadmisión vulneró alguna regla de trámite<sup>6</sup>, al supuestamente contener un análisis sobre el fondo del recurso de casación, y no solo sobre los requisitos de admisibilidad.
- 26.** Esta Corte verifica que el SENA E alegó las causales primera, tercera, cuarta y quinta del artículo 3 de la entonces vigente Ley de Casación, en su recurso de casación. Dichos cargos están descritos en el párrafo 35 de la presente sentencia. El conju ez luego de analizar si cada una de dichas causales cumplían con los requisitos de ley, concluyó: *“Siendo la casación un recurso de control de legalidad y del error judicial en los fallos de instancia, requiere que en su interposición se cumplan con los requerimientos, condiciones y requisitos de forma y sustanciales que la Ley de Casación exige, como se ha expuesto en líneas anteriores; por consiguiente, 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 Código Orgánico de la Función Judicial Reformado, en concordancia con los numerales 1, 3, 4 y 5 del art. 3 de la Ley de la materia, se declara la inadmisibilidad del recurso de casación interpuesto”*.
- 27.** La Corte constata que el conju ez actuó dentro del ejercicio de sus competencias y realizó un análisis propio de la fase de admisibilidad del recurso de casación. Dicha autoridad jurisdiccional revisó si el recurso cumplió con los requisitos de jurisdicción, competencia, legitimación, temporalidad, procedencia y los presupuestos contenidos en la Ley de Casación. El conju ez al evidenciar que las causales propuestas por la entidad accionante no contaban con fundamentación *“idónea que permita su análisis por parte de la sala de casación”*, inadmitió el recurso de casación al amparo de los artículos 3 y 6.4 de la entonces vigente Ley de Casación.<sup>7</sup> Por lo tanto, el auto impugnado cumplió con la regla de trámite, al referirse únicamente a los requisitos de admisibilidad del recurso de casación. En consecuencia, la Corte no evidencia vulneración al cumplimiento de normas y derechos de las partes.<sup>8</sup>
- 28.** En síntesis, para responder el problema jurídico, la Corte determina que el auto impugnado no vulnera la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 392-17-EP/22, párrafo 28.

<sup>7</sup> Las disposiciones de los artículos 6 y 7 de la Ley de Casación facultaban a los conju eces nacionales a verificar en fase de admisibilidad que el recurso se encuentre fundamentado. En el mismo sentido sentencia No. 1546-15-EP/20, párrafo 25.

<sup>8</sup> En el mismo sentido ver sentencias No. 2615-16-EP/21, párrafo 28 y No. 2691-16-EP/21, párrafo 48.

cuando aplica la norma vigente para analizar los requisitos de admisibilidad del recurso de casación interpuesto.

**b) ¿El auto impugnado vulnera la garantía de motivación por carecer de una fundamentación suficiente para inadmitir el recurso de casación interpuesto por el SENA?**

29. En el siguiente apartado de esta sentencia, la Corte sostendrá que el auto impugnado contiene una fundamentación suficiente y, por ende, no vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación suficiente.
30. La Constitución en su artículo 76 numeral 7 literal I protege el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en los siguientes términos:

*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.*

31. De acuerdo con dicha norma, la Corte Constitucional ha sostenido que, “... una argumentación jurídica cuenta con una estructura mínimamente completa cuando está compuesta por suficientes fundamentos fácticos (sobre los antecedentes de hecho y su prueba) y jurídicos (enuncia normas y principios jurídicos y explica la aplicación de estos a los antecedentes de hecho)”.<sup>9</sup>
32. Esta Corte ha dicho también que una argumentación jurídica es insuficiente cuando: “la respectiva decisión cuenta con alguna fundamentación normativa y alguna fundamentación fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente porque no cumple el correspondiente estándar de suficiencia”.<sup>10</sup> Asimismo, ha establecido que la fundamentación normativa incluye, “la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del Caso”.<sup>11</sup>
33. Este organismo también ha establecido que el vicio de incongruencia frente a las partes se configura “cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica [...] no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales”.<sup>12</sup> En este punto, corresponde destacar:

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, de fecha 20 de octubre de 2021, párr. 60.

<sup>10</sup> Ibid., párr. 69.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, de fecha 20 de octubre de 2021, párr. 61.1.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 298-17-EP/22, de 20 de abril de 2022, párrafo 32.

*en la fase de admisibilidad no corresponde que la autoridad judicial analice el fondo de las alegaciones de los recursos de casación, sino que el análisis y decisión deben versar sobre el cumplimiento de los requisitos para que se siga sustanciado el recurso, considerando los cargos formulados.<sup>13</sup>*

- 34.** La entidad accionante manifestó que el auto impugnado no explica la pertinencia de la aplicación de los artículos 7 y 8 de la Ley de Casación; y que la motivación es escasa, mientras que, en el informe de descargo los jueces nacionales sostuvieron que el auto cuenta con los fundamentos para inadmitir dicho recurso. Es decir, la entidad accionante alegó un cargo de insuficiencia de fundamentación normativa y fáctica. La autoridad judicial, por su parte, se limitó a señalar que el auto impugnado contó con los fundamentos suficientes.
- 35.** Si bien esta Corte ha indicado que, en principio, los autos dictados en la fase de admisión del recurso de casación se deciden cuestiones de puro derecho es importante resaltar que la fundamentación fáctica en estos autos se refiere a los argumentos planteados por quien presenta el recurso. Así, para que la fundamentación fáctica sea considerada suficiente la conjueza o conjuez nacional debe tener en consideración los argumentos, los vicios casacionales, y los casos del artículo 268 del COGEP (artículo 3 de la entonces vigente Ley de Casación), que hayan sido señalados en el recurso de casación.<sup>14</sup>
- 36.** La Corte evaluará si el auto impugnado cumple con los parámetros establecidos de una fundamentación normativa y fáctica suficiente. Al respecto, la Corte observa lo siguiente:
- i.** El SENA E fundamenta su recurso de casación sobre la base de los cuatro cargos detallados a continuación:
    - 1)** Causal primera; alega la existencia de varios pronunciamientos sobre la facultad de la administración aduanera para establecer la clasificación arancelaria contenidos en la resolución N°. 05-2013 de la Corte Nacional de Justicia. A criterio del SENA E, dicha resolución no habría sido infringida. La entidad alega la falta de aplicación del artículo 141 de Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones “COPCI”, y de los artículos 89 y 93 del Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio del Libro V del COPCI.
    - 2)** Causal tercera; la entidad accionante transcribe los artículos 113, 114, 115, 116, 117 del Código de Procedimiento Civil, y los artículos 257, 258 y 270 del Código Tributario. A criterio de la entidad accionante, el Tribunal no realiza la valoración de las pruebas aportadas por las partes procesales y tampoco hace referencia a todas las pruebas aportadas por la parte actora.
    - 3)** Causal cuarta; la entidad transcribió un extracto de la sentencia recurrida y reclama que el Tribunal no contempló la petición concreta de la demanda.

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 2780-17-EP/21, de 27 de enero de 2021, párr. 27.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 298-17-EP/22, de 20 de abril de 2022, párrafo 42.

- 4) Causal quinta; la entidad alega que la sentencia recurrida carece de motivación.
- ii. El conjuetz realizó un análisis de los requisitos de cada uno de los cargos alegados y decidió lo siguiente:

En relación con el cargo 1), el conjuetz concluye que: *“De los argumentos constantes en el escrito de casación se coligue que la recurrente no establece las razones por las cuales según su criterio debían ser aplicadas las normas legales consideradas como infringidas, pues su argumento se lo limita a transcribir el texto de las normas, parte de la sentencia, y a afirmar que ‘existe una falta de aplicación de la normativa citada’, sin establecer en forma concreta el por qué se considera que existe falta de aplicación, y cómo se produjo la infracción de las normas en la sentencia, de ahí que la imputación de falta de aplicación queda en un simple enunciado. Además, el SENAE alegó la errónea aplicación de las normas, y este cargo no está contemplado dentro de esta causal.*

Sobre el cargo 2), el conjuetz advierte que la entidad recurrente no fundamenta la alegada transgresión de las normas de derecho que regulan la valoración de la prueba, ni explica la forma cómo dichas normas han sido indirectamente infringidas a consecuencia de la falta de aplicación de preceptos jurídicos de valoración probatoria. Por lo tanto, el conjuetz concluye *“que se incumple con los condicionamientos que la causal tercera requiere para su admisibilidad”.*

Acerca del cargo 3), el conjuetz precisa que la entidad recurrente transcribe un extracto de la sentencia pero *“no argumenta sobre la incongruencia resultante de la comparación entre la parte resolutive del fallo con las pretensiones de la demanda y con las excepciones deducidas...”*. A criterio del conjuetz *“los fundamentos esgrimidos no se encuentran estructurados conforme lo requiere la causal cuarta”.*

Al tratar el cargo 4), en el cual el SENAE alega que la sentencia recurrida carece de motivación, el conjuetz explica que *“En la especie no existe argumentación que determine por qué considera que la sentencia es inmotivada, pues la simple referencia a la normas (sic) constitucional y legal invocadas, y la simple afirmación de que la sentencia carece de motivación, no implica que se haya fundamentado el vicio de ‘falta de motivación’ de la sentencia...”*. Por lo tanto, para la autoridad jurisdiccional *“no existe argumentación tendiente a justificar que la sentencia recurrida no cumple con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad necesarios para ser considerada como motivada”*

37. Conforme lo descrito, esta Corte verifica que el auto impugnado sí contó con una fundamentación normativa y fáctica suficiente. Ello, debido a que el conjuetz analizó cada una de las cuatro causales propuestas por el SENAE y determinó que las mismas no cumplieron con los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 3, 7 y 8 de la Ley de Casación, vigente a la época. Ante la falta del requisito de fundamentación consagrado en el artículo 6.4 de dicho cuerpo legal, la autoridad accionada consideró

inadmisible el recurso. De allí que el auto no solo se pronunció respecto de los cargos del SENAE, sino que además explicó la pertinencia de las disposiciones legales que fueron invocadas.<sup>15</sup>

- 38.** En síntesis, el auto de inadmisión del recurso de casación desarrolla razones suficientes relativas a la inadmisibilidad previstas en el artículo 3 de la Ley de Casación; cumple con una fundamentación normativa y fáctica suficientes y, consecuentemente, explica la pertinencia de las normas aplicadas al caso concreto de acuerdo con lo previsto en el artículo 76.7, letra l) de la CRE y cumple con los parámetros establecidos en dicho artículo. El patrón fáctico y jurídico del caso no permite identificar un escenario constitucional aplicable vía acción extraordinaria de protección, en el cual se haya demostrado un acto u omisión judicial que cause una violación directa del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
- 39.** Finalmente, la Corte Constitucional 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; razón por la cual no procede ser presentada de modo automático u obligatorio si no existe una real vulneración a los derechos constitucionales de índole procesal de la institución, pues aquello constituye un abuso del derecho conforme al artículo 23 de la LOGJCC y puede ser sancionado de conformidad con el artículo 64 de la LOGJCC.<sup>16</sup>

## VI. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección No. **1232-17-EP**.
2. Notificar esta decisión, archivar la causa y devolver el expediente a la judicatura de origen.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

<sup>15</sup> En el mismo sentido ver sentencias No. 2423-17-EP/21, párrafo 41 y No. 2609-17-EP, párrafos 27 y 27.

<sup>16</sup> La Corte Constitucional también se ha referido al abuso del derecho por parte del SENAE en la sentencia No. 421-17-EP/21, de 25 de agosto de 2021, párr. 25; sentencia No. 417-17-EP/21, de 6 de octubre de 2021, párr. 22; y sentencia No. 918-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 19.

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión ordinaria de miércoles 01 de junio de 2022; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

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



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

123217EP-463e2



**Caso Nro. 1232-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia No. 1540-17-EP/22**  
**Juez ponente:** Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 01 de junio de 2022

**CASO No. 1540-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 1540-17-EP/22**

**Tema:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada por la directora general y representante legal del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en contra del auto de inadmisión del recurso de casación, emitido por el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, al verificar que no existe vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación.

**I. Antecedentes Procesales**

1. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) emitió el título de crédito No. 41137690 por responsabilidad patronal correspondiente a la atención médica del señor Galo Orlando Guanatasig Hernández, en contra de la Contraloría General del Estado<sup>1</sup>. La entidad deudora propuso un juicio de excepciones a la coactiva ante el Tribunal Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (el Tribunal), que fue signado con el No. 17811-2016-01640.
2. El 12 de abril de 2017, el Tribunal dictó sentencia en la que aceptó la demanda planteada por el director de patrocinio, recaudación y coactivas de la Contraloría General del Estado y declaró la nulidad del proceso coactivo.
3. El 04 de mayo de 2017, el IESS interpuso recurso de casación en contra de la sentencia señalada en el párrafo previo. Con auto de 22 de mayo de 2017, el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso “*por no cumplirse los requisitos contemplados en el artículo 6 de la Ley de Casación*”.
4. El 20 de junio de 2017, la abogada Geovanna Alexandra León Hinojosa, en su calidad de directora general del IESS (en adelante “la entidad accionante”), presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso de casación emitido el 22 de mayo de 2017, por el conjuez de la Sala Especializada de lo

<sup>1</sup> En el presente caso, la responsabilidad patronal por atención médica se configura como la sanción económica que el IESS dirige en contra de la Contraloría General del Estado por estar en mora en el pago de las aportaciones, al momento en que el señor Galo Orlando Guanatasig Hernández, servidor de la institución, recibió atención médica. La multa ascendió a usd. 132.

Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

5. La Sala de Admisión, conformada por las ex juezas constitucionales: Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, mediante auto de 12 de septiembre de 2017, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 1540-17-EP. El Pleno de la Corte Constitucional asignó la sustanciación del caso a la ex jueza constitucional Tatiana Ordeñana.
6. El 12 de noviembre de 2019, el Pleno de este Organismo asignó la sustanciación del caso al ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien, a través de auto de 12 de octubre de 2021, avocó conocimiento de la presente causa y solicitó a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, presente un informe motivado sobre los argumentos de la presente acción extraordinaria de protección. El 10 de febrero de 2022, en virtud de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, y los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.
7. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la mencionada causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento de la presente causa mediante providencia de 03 de mayo de 2022.

## II. Competencia

8. 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 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante “CRE” O “Constitución”), 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

## III. Alegaciones de las partes

### a. Fundamentos y pretensión de la entidad accionante: IESS

9. La entidad accionante pretende que la Corte Constitucional declare la vulneración de los principios de intangibilidad de los derechos del trabajador (art. 326 numeral 2 de la CRE) y supremacía constitucional (art. 424 de la CRE), y, las garantías del debido proceso relativas a la aplicación de normas y derechos de las partes, y motivación (art. 76 numerales 1 y 7 letra l de la CRE). Consecuentemente, solicita que se disponga a los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia sustanciar el recurso de casación interpuesto.
10. Señala que el conjuer ha actuado en contra del principio de intangibilidad de los derechos del trabajador, porque ha inadmitido el recurso de casación aun existiendo falta de aplicación del artículo 326 numeral 2 de la Constitución, que prevé el principio de intangibilidad de los derechos laborales e indebida aplicación del artículo 95 de la Ley

de Seguridad Social. Esto, a criterio de la entidad accionante, devino en la privación de un derecho del trabajador Galo Orlando Guanatasig Hernández.

11. Sobre el principio de supremacía constitucional, afirma que el conjuetz lo ha violentado con la inadmisión del recurso de casación. Ello, porque la inadmisión imposibilita que los jueces de la Corte Nacional de Justicia conozcan el caso y declaren la vulneración del artículo 326 numeral 2 de la Constitución.
12. En cuanto a las garantías del debido proceso relativas a la aplicación de normas y derechos de las partes y a la motivación, manifiesta que su vulneración se perfecciona en la sentencia, al momento en que el conjuetz consigna que, para la procedencia de la causal quinta de falta de aplicación de normas de derecho sustantivo, el recurrente debe señalar las normas aplicadas indebidamente por exclusión de aquellas que no fueron aplicadas. A decir de la directora general del IESS, ello redundaría en que la motivación del conjuetz es errada y vulnera de forma determinante el artículo 362 numeral 2 de la Constitución, además de carecer de razonabilidad por requerir que se exponga la norma que debió aplicarse, cuando en el recurso de casación se ha dejado establecido que era el aludido artículo 362, el mismo que prevé la intangibilidad de los derechos laborales.

#### **b. Contestación del presidente de la Corte Nacional de Justicia**

13. El 25 de marzo de 2021, el presidente de la Corte Nacional de Justicia<sup>2</sup>, mediante Oficio S/N, remitió el informe de descargo del caso No. 1540-17-EP exponiendo las razones por las cuales el conjuetz inadmitió el recurso de casación, y señaló:

*“...En el presente caso, el accionante indica que el recurso de casación se lo interpone por las causales segunda y quinta del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos (...) respecto a la indebida aplicación del artículo 95 de la Ley de Seguridad Social, se explicó en el auto impugnado que (...) Las normas que se estiman indebidamente aplicadas tienen que ser individualizadas, subsumidas al caso concreto en el cual deben ser aplicadas, y por lo tanto, para realizar esta subsunción lógica se debe en primer lugar determinar su sentido y alcance. (...) En el presente caso no se evidenció que el accionante haya relacionado lo estipulado por la Constitución con las normas de derecho sustantivo, para que prospere el análisis del caso quinto. (...). Finalmente, el accionante alegó la falta de aplicación de artículos contenidos en la Resolución del Consejo Directivo No. 301, pero así mismo sin observar la técnica casacional que requiere fundamentar la falta de aplicación de cierta norma indicando cuál era la norma que debía aplicarse y en lugar de qué norma debía hacerlo.”*

#### **IV. Planteamiento de los problemas jurídicos**

14. Esta Corte analizará la supuesta vulneración al debido proceso en la garantía de motivación (artículo 76.7, letra l de la CRE), por contener una argumentación clara y completa.

---

<sup>2</sup> El presidente de la Corte Nacional de Justicia suscribe el informe por cuanto el auto impugnado lo emitió este cuando ostentaba la calidad de conjuetz de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo.

- 15.** Sobre el principio de intangibilidad de los derechos del trabajador, corresponde indicar que el mismo no es un derecho cuya titularidad recaiga en la entidad accionante. En la sentencia No. 838-12-EP/19, esta Corte señaló que, en principio, no es procedente que los sujetos de derecho público aleguen, a través de la acción extraordinaria de protección, vulneraciones a derechos sustantivos.<sup>3</sup> Por ello, la Corte no examinará el cargo referido.
- 16.** Con respecto al principio de supremacía constitucional, la entidad accionante no vincula su inobservancia con la vulneración de ningún derecho constitucional. Es decir, el principio de supremacía constitucional no se refiere a derechos en particular que puedan ser reclamados ante la Corte Constitucional mediante la acción extraordinaria de protección. Como ha sostenido la Corte, al no haber argumentos de vulneraciones a derechos específicos, el principio alegado no puede ser objeto de análisis.<sup>4</sup>
- 17.** Acerca del derecho a la defensa en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, la entidad accionante afirma que ha sido violentada por la falta de aplicación del principio de intangibilidad de los derechos laborales previsto en el artículo 326 numeral 2 de la Constitución, que, vale notar, no es de su titularidad. Es decir, la entidad accionante sustenta la supuesta violación en la falta de aplicación de un principio, en forma “*todo o nada*”, como si se tratara de una regla, sin identificar cuál es la acción u omisión judicial precisa que vulneró derechos constitucionales.<sup>5</sup> Adicionalmente, no aporta ninguna base fáctica ni justificación jurídica que demuestre esta vulneración sino más bien, por el contrario, se limita a hacer alegaciones sobre la falta de motivación y fundamentación del recurso de casación<sup>6</sup>, razón por la no se analizará la vulneración alegada respecto al derecho revisado en este párrafo.
- 18.** En el caso concreto, se busca determinar si el auto de inadmisión del recurso de casación expedido por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de

<sup>3</sup> Corte Constitucional de Ecuador. Sentencia No. 838-12-EP/19, párr. 21 a 24.

<sup>4</sup> Corte Constitucional de Ecuador. Sentencia No. 742-13-EP/19, párr. 29.

<sup>5</sup> BERNAL, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, (2003) p. 569. “(...) Las reglas son aplicables por completo o no son aplicables en absoluto para la solución de un caso determinado. Las reglas generan al juez siempre una disyuntiva extrema, le plantean un dilema de todo o nada. Si sucede el supuesto de hecho previsto en la regla, el juez debe aplicarla por completo. (...) Los principios, en cambio, no ostentan la estructura condicional característica de las reglas, que se componen de un supuesto de hecho y de una sanción. (...) Un principio es sólo una razón a favor de argumentaciones encaminadas en cierto sentido, pero no implica necesariamente una decisión concreta. (...)”; ALEXI, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales* (1985) p. 71 a 75; LAPORTA, Francisco, *Certeza y predecibilidad de las relaciones jurídicas* (2009) p. 63. Estos autores señalan que una de las diferencias entre reglas y principios es la forma en que se aplican. En un caso determinado, una regla simplemente se aplica o no se aplica, en cambio los principios se aplican en la mejor y mayor medida posible; de allí se deriva que un juez deba dedicar mayor esfuerzo argumentativo para descartar el cumplimiento de un principio, porque cualquier acción adoptada por un sujeto o entidad para cumplir un principio debe ser evaluado en función de las circunstancias y recursos con los que disponía para hacerlo.

<sup>6</sup> Corte Constitucional de Ecuador. Sentencia N°. 1967-14-EP/20, párr. 18. La Corte ha señalado que una argumentación, para ser completa, requiere de una tesis (derecho violado), una base fáctica (acción u omisión de autoridad judicial) y una justificación jurídica (la relación de por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental de forma directa e inmediata.)

la Corte Nacional de Justicia vulnera o no, por acción u omisión, el derecho reconocido en el Art. 76. 1) de la CRE. El cargo con el que se fundamenta la posible vulneración de derechos consiste en que el congreso habría resuelto inadmitir el recurso de casación sin esgrimir una motivación suficiente. Por otro lado, la autoridad jurisdiccional demandada manifiesta en su informe de descargo que el congreso cita las disposiciones jurídicas pertinentes y las razones vinculadas a la técnica casacional por las que se inadmitió el recurso planteado.

19. Para atender el cargo expuesto, la Corte analizará el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto de inadmisión del recurso de casación, al derecho del debido proceso en la garantía de motivación, al no contener una adecuada fundamentación?

### V. Resolución de problemas jurídicos

**Problema jurídico único:** ¿Vulneró, el auto de inadmisión del recurso de casación, al derecho del debido proceso en la garantía de motivación, al no contener una adecuada fundamentación?

20. En el siguiente apartado, la Corte sostendrá que el auto impugnado contiene una fundamentación suficiente, dado que el congreso resolvió inadmitir el recurso realizando un examen de admisibilidad del mismo. Por lo tanto, no se vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
21. En relación con la alegada motivación insuficiente, el artículo 76.7.1) de la Constitución prevé la garantía de la motivación, en los siguientes términos: “1) *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 a 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*”. Por ello, corresponde a este Organismo determinar si el auto impugnado cumple con este estándar mínimo de: i) enunciar en la sentencia las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron y ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.
22. De otra parte, la Corte Constitucional ha manifestado que, “*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 por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente*”.<sup>7</sup> Al respecto, se ha precisado que la *fundamentación normativa* debe contener la enunciación y justificación *suficiente* de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, mientras que la *fundamentación fáctica* debe contener la justificación *suficiente* de su aplicación a los hechos que han sido probados en el caso.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21, párrafo 21.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21, párrafos 61, 61.1 y 61.2.

**23.** En el caso concreto, el cargo presentado por el IESS sobre la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía motivación, la entidad accionante afirma que el conjuetz habría inadmitido el recurso de casación por requisitos no previstos en la ley y por exigencias imposibles de exigir. De la revisión del recurso interpuesto y el auto impugnado, la Corte Constitucional observa:

**23.1.** La entidad accionante fundamentó su recurso de casación en la causal quinta del artículo 268 del COGEP, precisamente con los siguientes cargos: **a)** Indebida aplicación del artículo 95 de la Ley de Seguridad Social; **b)** Falta de aplicación de los artículos 34, 326, 367, 369, 370, 424; y, 426 de la Constitución de la República y **c)** Falta de aplicación de los artículos 244 y 245 de la Ley de Seguridad Social y de los artículos 10 y 12 de la Resolución del Consejo Directivo del IESS No. 301.

**23.2.** Sobre el cargo descrito en la letra **a)**, el conjuetz señala que: *“Al respecto de la fundamentación presentada se desprende que este cargo no se encuentra debidamente desarrollado, toda vez que el recurrente se limita a enunciar que la facultad de cobro del IESS no prescribe, sin embargo, no presenta una argumentación conforme lo requiere la técnica jurídica casacional toda vez que: (i) no expresa los motivos jurídicos por los que estima que la mentada disposición no era aplicable al caso concreto; (ii) se limita a señalar la norma que fue indebidamente aplicada, sin llegar a establecer la norma de derecho es decir una norma que contenga un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica y no un principio general y abstracto como el principio de supremacía universal que ha sido invocado - que en su defecto sí debía ser aplicada por exclusión del artículo 95 de la Ley de Seguridad Social; y finalmente (iii) no señala la forma en la que la existencia de este cargo ha sido determinante en la parte resolutive de la sentencia, esto en el sentido de presentarle a los Juzgadores de la Corte Nacional de Justicia, una argumentación en la cual establezca la protuberancia del yerro aducido, esto en el sentido de determinar que de haberse aplicado la disposición legal subsumible al caso concreto, la decisión de la causa hubiere sido sustancialmente diferente.”* Adicionalmente, afirma que: *“(…) en el caso en estudio para la procedencia de la aplicación indebida de normas de derecho por la causal quinta se requería así mismo la invocación de la norma de derecho que no fue aplicada para la correcta integración de la causal.”* Por ello, a criterio del conjuetz, no se configuraron los elementos necesarios para la admisibilidad de la causal de aplicación indebida de normas de derecho sustantivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 268 numeral 5 del COGEP.

**23.3.** En lo relativo al cargo señalado en la letra **b)**, el conjuetz presentó el siguiente razonamiento: *“Las mentadas disposiciones corresponden a normas constitucionales que en lo principal se refieren al principio de supremacía constitucional, al principio de intangibilidad e irrenunciabilidad e irrenunciabilidad (sic) de los derechos de los trabajadores, así como el*

*derecho a la protección de las contingencias de enfermedad por parte del seguro general obligatorio y finalmente se refiere al principio de aplicación directa e inmediata de las normas constitucionales (...) De modo que la alegación sobre vicios constitucionales en las sentencias o autos recurridos, debe tener una precisión absoluta que además de referirse a las normas constitucionales debe señalar las normas de derecho y señalar concretamente el carácter de la infracción y la forma cómo se ha producido, pues si bien en el presente caso el vicio puede tener lugar en la violación directa de alguna de sus disposiciones, puede también originarse en el incumplimiento de una norma secundaria que desarrolló sus principios ”* Con ello, el conjuer descarta la admisibilidad de la causal de falta de aplicación de normas de derecho sustantivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 268 numeral 5 del COGEP.

- 23.4.** Finalmente, en lo que respecta al cargo c), el conjuer señala que, para que prospere la causal de falta de aplicación de normas de derecho sustantivo, el recurrente debe: *“i) señalar las normas que no fueron aplicadas y así mismo las que fueron indebidamente aplicadas en lugar de las primeras; y. (sic) ii) determinar el nexo causal existente entre la violación de las normas y el yerro de falta de aplicación que acusa; y, iii) indicar cómo esta falta de aplicación fue determinante en la parte dispositiva de la sentencia.”* A continuación, el conjuer manifiesta: *“En el caso que nos ocupa el recurrente ha citado las normas que en su criterio debían ser aplicadas por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, así como también expone con claridad meridiana las razones jurídicas por las que estima que las normas sí se subsumían al caso sub lite, sin embargo (...) no ha individualizado el error en cuanto a la selección de las normas por aplicación indebida, por lo que no se ha completado la proposición jurídica completa de la falta de aplicación del quinto caso y por tanto no se admiten los cargos para esta causal”* con lo que explica las razones por las que no es procedente la admisión de la casación por la causal invocada por el recurrente.
- 24.** Como se observa, el conjuer examinó el cumplimiento de los requisitos formales que debe reunir el recurso de casación, de conformidad con lo previsto en los artículos 267 y 268 del Código Orgánico General de Procesos, COGEP, determinando que el mismo no cumplió con el requisito previsto en el numeral 4 del artículo 267 de esta norma, por la falta de fundamentación. En adición, se evidencia que el auto impugnado enuncia las normas en que se sustenta la decisión y explica la pertinencia de su aplicación a los hechos planteados, que en este caso es la procedencia, o no, de las causales alegadas en la interposición del recurso de casación.
- 25.** En consecuencia, esta Corte verifica que la fundamentación fáctica en los autos dictados en la fase de admisión del recurso de casación se refiere a los argumentos planteados por el recurrente. Asimismo, se ha verificado que el auto impugnado sí contó con una fundamentación normativa y fáctica suficiente, y que el conjuer explicó la pertinencia de la aplicación de los requisitos establecidos en el artículo 267 del COGEP, como lo

manda el artículo 76.7.1 de la Constitución, tanto más cuando el conjuer describió las razones por las que no detectó que el recurrente haya dado cumplimiento de los requisitos formales para la admisión del recurso planteado, de modo que esta fundamentación es considerada suficiente cuando el conjuer tiene en consideración los argumentos, los vicios casacionales y las causales señaladas en el recurso.

26. Corresponde, entonces, desestimar la alegación de vulneración de la garantía de la motivación formulada por la entidad accionante.

## VI. Decisión

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

1. **Desestimar** la demanda de acción extraordinaria de protección presentadas por el IESS.
2. Notifíquese, publíquese, devuélvase el expediente al juzgado de origen y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión ordinaria de miércoles 01 de junio de 2022; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*

Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

154017EP-463e1



**Caso Nro. 1540-17-EP**

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

***Documento firmado electrónicamente.***

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia No. 27-18-IN/22**  
**Jueza ponente:** Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M. 01 de junio de 2022

**CASO No. 27-18-IN**

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

**SENTENCIA No. 27-18-IN/22**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza la demanda de inconstitucionalidad planteada por el fondo de los artículos 5, 6 y 17 de la resolución No. SENAE-DGN-2012-0292 emitida el 07 de noviembre de 2012 por el director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador y resuelve desestimar dicha acción, luego de verificar que la norma impugnada no vulnera el principio de igualdad y no discriminación, el derecho constitucional a la seguridad jurídica ni la disposición constitucional sobre el ingreso al servicio público, previstos en los artículos 11.2, 82 y 228 de la Constitución.

**I. Antecedentes y procedimiento**

1. El 19 de septiembre de 2012 se expidió la resolución No. SENAE-DGN-2012-0292 por parte del director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“SENAE”), misma que fue publicada en el Registro Oficial No. 825 el 07 de noviembre de 2012 (“**resolución impugnada**”).
2. El 8 de junio de 2018, los señores Wellington Caicedo Ayala, Juan Espinoza Vargas, Ever Chamorro Arteaga, Adriana Benavides Coral, Rodrigo Coral Luna, Cintya Cifuentes Rodríguez, Franklin Angamarca, Héctor Mejía Hernández, Pablo Barahona, Maryuri Romo Ruiz, Norma Tuabanda Chisaguano, Blanca Bonilla Toapanta, Romel Morillo Cadena, Verónica Clerque Fuentes, Luis Vaca Peláez, Sixto López Gallegos, Adriana Arguello Pinzón, Sara Morán Belduma, Gabriela Yépez Godoy, David Huertas Robles, Luis Sánchez Montalvo, David Benavides Romero, Juan Christian Marcelo Navas García, Fabián Posso Villegas, Samuel Saéz Ávalos, Carlos Aldas López, Christian Marcelo Navas García, Marisol Terán Guerrón, Jacob Mera Rodríguez, Jessica Guancha Vilarreal, Juan Salgado Salazar, Diego López Arroyo, Fernanda Montenegro Ayala, Jenny Oviedo Sarango, Jaime Quishpe Albán, Diego Villarreal Malte, Víctor Uvidia Gudiño y Álvaro Freire Cadena (“**los accionantes**”), presentaron una demanda de acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra de los artículos 5, 6, 10, 11,13, 17 y 22 de la resolución impugnada.
3. Los accionantes argumentaron que la resolución impugnada infringe los numerales 2, 3, 4, 6, 8 del artículo 11, artículo 33, numeral 6 del artículo 66, artículos 228, 229, 230, numeral 2 del artículo 326, 424 y 425 de la Constitución (“**CRE**”).

4. El 15 de mayo de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite dicha acción y resolvió negar la solicitud de la suspensión provisional de la norma demandada, por considerar que los accionantes no sustentaron su solicitud debidamente, conforme al numeral 6 del artículo 79 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
5. Luego del sorteo efectuado el 16 de abril del 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. El 4 de julio de 2019, la jueza constitucional avocó conocimiento de la causa.
6. Mediante auto de fecha 24 de julio de 2019, la jueza constitucional convocó a las partes a la audiencia pública que tuvo lugar el 6 de agosto de 2019.

## II. Competencia

7. 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, número 1, letra d y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

## III. Normas impugnadas

8. Las normas de la resolución impugnada cuya constitucionalidad es cuestionada por los accionantes, establecen lo siguiente:

*Art. 5.- Incorporación del Personal.- Únicamente los Oficiales y el Personal de Tropa que hubieren aprobado el curso de formación en el Centro de Formación de Vigilancia Aduanera (CFVA) o, en Instituciones de Educación Aduanera o afines, ya sea en el país o en el extranjero, en virtud de convenios previamente suscritos por el Estado Ecuatoriano o por la Dirección General del SENA, podrán incorporarse a la Dirección Nacional de la Unidad de Vigilancia Aduanera del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador.*

*Art. 6.- Aprobación del Curso.- Las y los aspirantes que aprueben el Curso de Formación en el Centro de Formación de Vigilancia Aduanera (CFVA), egresarán con el grado de Inspector de Aduana o Vigilante Aduanero, de acuerdo al curso que hayan realizado.*

*Art. 10.- Comisión de Revisión y Aprobación.- Una vez declarada la necesidad institucional de iniciar y realizar las convocatorias a los cursos de formación para Inspector de Aduana o Vigilante Aduanero, las personas que decidan participar deberán presentar todos los requisitos determinados para tal efecto y según el curso a seguir, mismos que serán revisados y aprobados por parte de la Comisión de Revisión y Aprobación, que será conformada por un delegado de la Dirección Nacional de la Unidad de Vigilancia Aduanera, un delegado de la Dirección Nacional de Talento Humano y por el Representante del Centro de Formación de Vigilancia Aduanera del SENA, quienes tendrán voz y voto, así como de un*

*secretario designado para tal efecto, quien tendrá solo voz. Además de los requisitos establecidos para seguir el Curso de Formación en el Centro de Formación de Vigilancia Aduanera, serán requisitos obligatorios aquellos referidos en el artículo 5 de la Ley Orgánica del Servicio Público. Acorde a lo dispuesto en este artículo, Aspirante será considerado únicamente la persona cuya incorporación al Curso de Formación ha sido aprobada por la Comisión de Revisión y Aprobación al cumplir con todos los requisitos definidos.*

*Art. 11.- Funciones de la Comisión de Revisión y Aprobación.- La Comisión de Revisión y Aprobación será la encargada de analizar los documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos necesarios para el ingreso de las personas al Curso de Formación, además, estará encargada de la elaboración, toma y calificación de las pruebas respectivas tanto para aspirantes a Inspector de Aduana como Vigilante Aduanero de acuerdo al curso que hayan realizado.*

*Art. 13.-Informe Favorable.- Luego de haber aprobado el Curso de Formación, se dictará informe favorable por parte del Representante del Centro de Formación de Vigilancia Aduanera; y, posteriormente, el aspirante será declarado idóneo vía resolución del Director General.*

*Art. 17.- Requisito para ingreso al sector público.- La formación que brinda el Centro de Formación de Vigilancia Aduanera es un requisito para el ingreso al sector público como Inspector de Aduana o Vigilante Aduanero de acuerdo al curso que hayan realizado.*

*Art. 22.- Atribuciones y responsabilidades de la Dirección Nacional de la Unidad de Vigilancia Aduanera.- La Dirección Nacional de la Unidad de Vigilancia Aduanera en virtud de los cursos de formación que imparta el Centro de Formación de Vigilancia Aduanera, y acorde al literal 1) del artículo 6.5.2.1.2 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, tendrá las siguientes atribuciones y responsabilidades a partir de la entrada en vigencia de esta Resolución:*

*a) Elaborar un proyecto de inversión integral que permita solventar los requerimientos y que permita cumplir con el objetivo principal del Centro de Formación de Vigilancia Aduanera, siendo éste, el ingreso a la institución de funcionarios plenamente capacitados y su formación continua.*

*b) Supervisar el reintegro de la dotación personal y equipo que haya sido entregado por parte de la institución a los ciudadanos o ciudadanas que ingresen al centro de formación, cuando los mismos hayan sido separados o hayan renunciado de manera voluntaria, acorde a lo previsto en este reglamento.*

*c) Establecer, en coordinación con la Dirección Nacional de Talento Humano, perfiles y bases acordes a las necesidades del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, para el ingreso de ciudadanos y ciudadanas aptas al centro de formación, dichas bases deberán contener el número máximo de ciudadanos y ciudadanas que podrán acceder a esta formación acorde a las necesidades y requerimientos institucionales.*

*d) Determinar, en coordinación con la Dirección Nacional de Talento Humano, los requisitos que acorde a las necesidades de la institución deberán presentar las personas que estén interesadas en obtener un cupo en los cursos de formación que se*

*inicien para cubrir los cargos de Vigilante Aduanero e Inspector de Aduana. Dichos requisitos podrán variar acorde a las necesidades de la entidad.*

*e) Emitir, en coordinación con la Dirección Nacional de Talento Humano, informes y recomendaciones que permitan, de ser necesario, realizar cambios en los productos y objetivos finales de la formación pública gratuita a otorgarse por parte del SENAE a través del "Centro de Formación de Vigilancia Aduanera.*

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

##### **4.1. Fundamentos de la acción, pretensión y argumentos de los accionantes**

- 9.** Este Organismo ha observado, de la lectura integral de la demanda, que los accionantes pretenden que se declare la inconstitucionalidad por el fondo de la resolución impugnada, al considerar que los artículos 5, 6, 10, 11, 13, 17 y 22 de la misma habrían vulnerado los derechos y principios constitucionales contenidos en los numerales 2, 3, 4, 6 y 8 del artículo 11, los artículos 66, 226, 228, 229, 230, el numeral 2 del artículo 326, y los artículos 424 y 425 de la CRE.
- 10.** Los accionantes indican principalmente que, en la resolución impugnada “*se incorporarían nuevos y distintos requisitos para acceder al Servicio Público de los establecidos en la LOSEP, y que se encuentran descritos en los artículos 5, 6, 10, 11, 13, 17, 22, requisitos que no se encuentran establecidos ni en la Constitución (...) ni las normas que guardan una relación coherente con el texto constitucional (...) ya que la misma norma rectora que regula el ingreso al servicio público y su Reglamento, indican claramente en su Art. 5 los requisitos que se necesitan para el ingreso al sector público, por lo que imponer otros requisitos no establecidos en la LOSEP y su reglamento limitan los derechos de las personas (...) discriminando de forma abusiva si se aplican más requisitos a los establecidos en la [LOSEP]*”.
- 11.** Respecto del artículo 5, los accionantes indican que “*se tenía que considerar el espíritu de la Ley y la Constitución al momento de establecer requisitos para la incorporación de personal para así no irse en contra de las normas constitucionales, como así manda la misma LOSEP y mucho más la Constitución (...) en el artículo 228<sup>1</sup>*” por ello dicha norma deviene en inconstitucional por ser “*discriminatoria y limitativa, al restringir de la manera como lo hace, el ingreso a la Unidad de Vigilancia Aduanera, hoy CUERPO DE VIGILANCIA ADUANERA por ser totalmente discriminatorio*”.
- 12.** Sobre la alegación de inconstitucionalidad del artículo 6 de la norma impugnada, los accionantes estiman que esta es “*totalmente incongruente con las normas que regulan el ingreso al servicio público y que se encuentran contempladas en la LOSEP, y violentando de manera grosera nuestra Constitución al expresar que una vez terminado el curso de formación tanto los que hayan optado por ser Vigilantes como los que hayan*

---

<sup>1</sup> CRE: “Art. 228.- El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.”

*optado por ser Inspectores desde ya egresan como Inspectores de aduana o vigilantes aduaneros, cargos que corresponden al servicio público y por lo tanto tiene que sujetarse (...) para ser parte de una Institución Pública a la Constitución y la Ley”, en atención a lo expuesto, consideran que el artículo 6 es contrario a los artículos 228, 229 y 230 de la Constitución, así como al artículo 5 de la Ley Orgánica de Servicio Público (“LOSEP”), además del artículo 11 de la CRE.*

13. Con relación a la inconstitucionalidad del artículo 10 de la norma impugnada, los accionantes indicaron que el mismo restringe derechos constitucionales al establecer requisitos para ingresar al servicio público *“que son distintos a los establecidos en el Art. 5 de la LOSEP y en su Reglamento, por lo tanto, transgrede a la Supremacía de la Constitución, y su Jerarquía”.*
14. Respecto al artículo 11 de la norma impugnada, de la revisión integral de la demanda, únicamente se ha transcrito el contenido de dicho articulado.
15. En lo relativo a la pretendida inconstitucionalidad del artículo 13, los accionantes indican que la declaración de idóneos de quienes van a ingresar al servicio público en calidad de vigilantes del ahora Cuerpo de Vigilancia Aduanera *“DESCONO[CE] EL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN LA LOSEP”* lo cual, atenta contra *“el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación establecido (sic) en el artículo 4 de la CRE”.*
16. Respecto al artículo 17, los accionantes fundan las alegaciones sobre su inconstitucionalidad afirmando que *“establecer requisitos y procedimientos para el ingreso al sector público no establecidos ni en la Constitución, ni en la Ley de la materia, es decir la LOSEP; (...) atenta contra la institucionalidad del Estado, por cuanto la Constitución en su artículo 228 establece que para el ingreso al servicio público se realizará mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley (...)”.* Del mismo modo, indican que la exigencia del curso de formación como un requisito para el ingreso al sector público *“se contrapone de manera arbitraria a lo señalado en el Art. 66 de la LOSEP y que guarda coherencia con las normas establecidas en la Constitución (...) ya que el proceso para llenar vacantes se lo debe efectuar mediante concurso de mérito y oposición y no como lo establece esta resolución que tenía que respetar los lineamientos establecidos en la LOSEP, respetando la seguridad jurídica establecida en el artículo 82 de la CRE”.*
17. En relación a la inconstitucionalidad del artículo 22 de la norma impugnada, los accionantes se limitan a transcribir el contenido de dicho articulado.
18. Con base en los argumentos expuestos, alegan que la resolución es discriminatoria al establecer requisitos obligatorios y de aprobación para acceder a las vacantes para los puestos de inspectores y vigilantes aduaneros. En ese sentido indican que dichos cargos estarían dirigidos únicamente a un grupo de ciudadanos escogidos de antemano, por lo

que se menoscabaría el ejercicio de los derechos que garantizan la igualdad de derechos<sup>2</sup>.

#### 4.2. Del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador

19. Mediante escrito del 18 de junio de 2019, compareció al proceso el SENAE y presentó argumentos en contra de la inconstitucionalidad de fondo de los artículos 5, 6, 10, 11, 13, 17 y 22 de la resolución impugnada y solicitó que se rechace la acción planteada.
20. Al respecto, el SENAE señala que la potestad reglamentaria es una prerrogativa por la que las administraciones públicas pueden crear normas con rango reglamentario, subordinadas a las leyes, como los reglamentos, decretos o instructivos e indicó que *“esta facultad, al igual que el resto de actuaciones de la administración aduanera, tiene un sustento legal que la autoriza y regula. Habilitación que encuentra su origen desde la propia Constitución, y que se ratifica a través de la norma especial, en este caso, el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones”*. A continuación, transcribe el artículo 212 de dicho cuerpo legal<sup>3</sup>. En ese sentido, señaló que la Administración Aduanera está facultada para expedir actos normativos orientados al control y cumplimiento de los fines que les fueron asignados<sup>4</sup>.
21. Respecto a la alegada inconstitucionalidad sobre el artículo 5 de la resolución impugnada, hizo referencia a su facultad reglamentaria<sup>5</sup> y, señaló que, si bien la Unidad

---

<sup>2</sup> En ese sentido los accionantes sostienen que *“Por todas estas consideraciones, la Resolución No. SENAE-DGN- 2012-0292-RE, es inconstitucional por el fondo ya que, establece requisitos para ingresar al Servicio Público, distintos a los establecidos en la LOSEP, lo que no solo altera o contraviene la norma rectora del Servicio Público sino también la Constitución, y además es discriminatoria al establecer estos requisitos como obligatorios y de aprobación para acceder a presentarse al Concurso de mérito y de oposición a fin de tener acceso al Servicio Público y que estaría dirigido a únicamente a un grupo de ciudadanos, escogidos de antemano desnaturalizando y dejando a un lado a los demás personas que pretendan ingresar a los cargos de Inspectores de Vigilancia Aduanera, y se estaría desplazando de manera ilegal a los servidores públicos del Concurso de Merito y Oposición establecido en la Constitución y en la Ley, por lo que se estaría menoscabando el ejercicio de sus derechos constitucionales que le garantizan igualdad de derechos para participar en las vacantes para el puesto de Inspectores(...)”*.

<sup>3</sup> Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones *“Art. 212.- Del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador. - El Servicio Nacional de Aduana del Ecuador es una persona jurídica de derecho público, de duración indefinida, con autonomía técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, domiciliada en la ciudad de Guayaquil y con competencia en todo el territorio nacional.”*

<sup>4</sup> Con base en ello, hace referencia a la atribución legal del SENAE de *“Art. 211.- (...) a. Ejercer vigilancia sobre las personas mercancías y medios de transporte en las zonas primaria y secundaria”*, y señala que el artículo 222 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (“COPCI”) crea la Unidad de Vigilancia Aduanera, con el fin de controlar y delimitar las obligaciones y deberes de los miembros de dicha unidad, en todas sus etapas. En razón de ello, *“se establecieron los requisitos y procedimientos para la etapa de formación y posterior ingreso, mediante la Resolución No. SENAE-DGN-2012-0292-RE (...)”*.

<sup>5</sup> Indicando que ésta *“responde al hecho de que la Ley es general, y establece lineamientos mínimos e indispensables para las demás normas, reglamentos y cuerpos legales que en ellas se rigen”*. En ese sentido indicaron también que los accionantes se equivocan *“al creer que: primero, únicamente la LOSEP regula el ingreso, ascenso, promoción, etc., de la carrera administrativa; y, segundo, que el `espíritu de la Ley` prohíbe la creación de más cuerpo (sic) normativos para el ingreso al servicio público”*.

de Vigilancia Aduanera<sup>6</sup> pertenece y responde al SENA E y a la LOSEP, “*se rige adicionalmente por el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público*” que en su artículo primero establece como objeto, entre otros, regular los regímenes de la carrera profesional y administrativo disciplinario del personal de las entidades de seguridad ciudadana y orden público “*con fundamento en los derechos, garantías y principios establecidos en la Constitución de la República*”<sup>7</sup>; en su artículo 2 establece, respecto a su ámbito de competencia que “*las disposiciones de este Código son de aplicación obligatoria en todo el territorio nacional y se rigen al mismo las siguientes entidades: 4. Entidades complementarias de seguridad de la función ejecutiva: a) **Cuerpo de Vigilancia Aduanera***”.

[énfasis agregado en el texto de origen]

22. En atención a la norma expuesta, el SENA E señala que no es inconstitucional<sup>8</sup> realizar procesos para el ingreso a una institución con fin de seguridad social<sup>9</sup>, pues si bien la LOSEP establece requisitos mínimos e indispensables para seguir la carrera pública, ello no significa que esté prohibida la creación de reglamentos específicos que respondan a las necesidades institucionales y al cargo a ocupar “*caso contrario, ninguna institución podría establecer requisitos específicos para el ingreso, pese a que el cargo lo necesite*”. En ese sentido, señala que, el SENA E “*en uso de sus facultades reglamentaria (sic) (...), establece un procedimiento que garantice que sus nuevos integrantes sean idóneos para cumplir con el fin social y de seguridad que se le encomendó a la Institución*”.
23. Indica también que la facultad reglamentaria del SENA E para el control y salida de mercancías en desacato de la ley y en perjuicio de la población y los comerciantes parte de lo señalado en el artículo 222 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (“COPCI”) que establece “*El ‘Cuerpo de Vigilancia Aduanera’ es una unidad administrativa del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, a la que le corresponde la ejecución de operaciones relacionadas con la prevención del delito contra la administración aduanera y de su investigación en el territorio nacional, como apoyo al Ministerio Fiscal, de conformidad con la Ley que Regula el Servicio Público y la reglamentación que dicte la Directora o el Director General, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Laborales, para lo cual podrá obtener de las autoridades competentes los permisos para la tenencia de armas o para portarlas. **La Directora o el Director General del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador es la máxima***

<sup>6</sup> La denominación “Cuerpo de Vigilancia Aduanera”, sustituyó a “Unidad de Vigilancia Aduanera” por mandato de las Disposiciones Reformativas Tercera y Cuarta de Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 19 de 21 de junio del 2017.

<sup>7</sup> Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público. Artículo 1.

<sup>8</sup> En la foja 80 del expediente de la presente acción se observa que el SENA E señaló lo siguiente: “*¿Es inconstitucional realizar procesos de formación para el ingreso a una Institución con fin de seguridad social, tal como lo realiza la Comisión de Tránsito, los policías metropolitanos, etc.? Por supuesto que no, Señores Jueces.*”

<sup>9</sup> CRE: “*Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, **la seguridad social** y el agua para sus habitantes.*” (énfasis añadido)

***autoridad del "Cuerpo de Vigilancia Aduanera" y será competente para emitir los reglamentos necesarios para su funcionamiento".***

[énfasis agregado en el texto de origen]

24. Respecto a la inconstitucionalidad del artículo 6, señalan que la aprobación del curso de formación no es discriminatoria, ni contraria al artículo 11 de la CRE, debido a que *“al realizar la convocatoria para el curso de formación de Inspector de Aduana o Vigilante Aduanero, se receptaron las postulaciones de todos aquellos que deseaban ingresar como aspirantes a dichos cargos (...) [sin] ningún tipo de discriminación”*. De ese modo, indican que la evaluación del cumplimiento de aptitudes y actitudes de acuerdo a las necesidades de un cargo no es sinónimo de discriminación, al contrario, lo estiman un mecanismo idóneo para seleccionar a los servidores.
25. En relación a la inconstitucionalidad de los artículos 10, 11, 13 y 17 de la norma impugnada, indica que los accionantes *“confunden los requisitos de ingreso con actos discriminatorios”* pues el artículo 5 de la LOSEP prevé un procedimiento general para el ingreso al servicio público que no excluye a otros que velen por el cumplimiento de fines distintos que deban atender los servidores de las entidades de seguridad y de orden público. En ese sentido, convoca el principio *in dubio pro legislatore* y de permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico, contempladas en el artículo 76 de la LOGJCC.
26. Finalmente, respecto a la inconstitucionalidad del artículo 22 de la norma impugnada, señalan que los accionantes se *“limitan a alegar una vulneración, más no a demostrar de qué manera”*, por lo que, estiman que, una vez demostrada la inexistencia de violación de norma constitucional alguna, se deseche la demanda de inconstitucionalidad planteada.

#### **4.3. De la Procuraduría General del Estado**

27. Mediante escrito de 17 de junio de 2019, compareció al proceso la Procuraduría General del Estado<sup>10</sup> y presentó argumentos en contra de la inconstitucionalidad de fondo de los artículos 5, 6, 10, 11, 13, 17 y 22 de la resolución No. SENAE-DGN-2012-0292 y solicitó que se rechace la acción planteada.
28. En su respuesta, la Procuraduría General del Estado identifica las normas constitucionales que los accionantes estiman infringidas como consecuencia de la inconstitucionalidad de fondo de las disposiciones normativas enunciadas en el párrafo anterior, siendo estas, los numerales 2, 3, 4, 6 y 8 del artículo 11 de la Constitución.
29. La alegación de la Procuraduría General del Estado se concentra en desvirtuar la acción planteada señalando que (i) el director general del SENAE, como máxima autoridad de la Unidad de Vigilancia Aduanera, es competente para emitir los reglamentos necesarios para su funcionamiento, atendiendo esencialmente el desarrollo ordenado y progresivo

---

<sup>10</sup> Expediente constitucional del caso No. 27-18-IN. Fojas 71-73.

de la carrera institucional, que garantice la cantidad y calidad del recurso humano que ingresa a la Dirección Nacional de la Unidad de Vigilancia Aduanera del SENA; (ii) la emisión de la resolución impugnada garantiza el cumplimiento del artículo 11 de la CRE que resalta el reconocimiento y aplicación directa de los derechos, sin restricción ni condición alguna, pues busca aportar al desarrollo progresivo del contenido normativo de los derechos de los profesionales de la Unidad de Vigilancia Aduanera *“para alcanzar los máximos estándares en la formación de los funcionarios y aspirantes, tomando en cuenta que la administración pública se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación, atento a lo prescrito en el artículo 227 de la Constitución (...)”*.

30. En ese sentido señaló que *“la actuación del director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador se ha ceñido al artículo 229 inciso segundo de la norma Suprema, que dispone que, la ley regulará el ingreso, ascensos, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneraciones y cesación de funciones de sus servidores.”*
31. A continuación, indicó que el primer párrafo del artículo 255 del Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio, del Libro V del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (“RCOPCI”), es concordante con la norma constitucional citada, pues *“establece que la Unidad de Vigilancia Aduanera es una unidad administrativa y operativa especializada y armada del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, para ello el Centro de Formación de Vigilancia tiene entre sus atribuciones y responsabilidades la de la formación de funcionarios y aspirantes orientado al desarrollo de la carrera institucional que garantice la calidad del recurso humano que ingrese a la Dirección Nacional de la Unidad de Vigilancia Aduanera del [SENAE]”*.
32. Señaló también, que la demanda carece de argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes sobre la existencia de una incompatibilidad normativa, por lo que incumple con el requisito previsto en el artículo 79 numeral 5 literal b) de la LOGJCC. En razón de los argumentos expuestos, solicita que se rechace la acción de inconstitucionalidad por el fondo planteada.

## V. Análisis constitucional

### 5.1. Determinación del problema jurídico

33. La acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo de control abstracto de constitucionalidad que recae en este Organismo por disposición del artículo 436 numeral 2 de la Constitución. Es necesario precisar que el control abstracto de constitucionalidad tiene como principal objetivo, garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento

jurídico al determinar incompatibilidades de la norma infraconstitucional respecto de las normas consagradas en la Constitución de la República<sup>11</sup>.

- 34.** El artículo 79.5.b. de la LOGJCC<sup>12</sup>, determina que las acciones públicas de inconstitucionalidad son de aquel tipo de acciones en las que los accionantes están compelidos a cumplir con cierta carga argumentativa, de modo que, las demandas de inconstitucionalidad deben contener: “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”<sup>13</sup>, a fin de que permita a este Organismo hacer un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad.
- 35.** Al respecto, esta Corte observa que los accionantes se limitan a enumerar las normas constitucionales que consideran infringidas, sin exponer un argumento claro y completo respecto a los cargos de la presunta vulneración de los derechos de libertad (Art. 66 CRE); y, del derecho al trabajo (numeral 2 del Art. 326 CRE), así como de las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 226, 229, 230, 424 y 425 de la CRE conforme se expone en los párrafos 9, 10, 13, 14, 15 y 17 *ut supra*. En ese sentido, no ha sido posible evidenciar argumentación alguna que permita sostener una posible incompatibilidad constitucional de las normas impugnadas.
- 36.** En atención a lo señalado y de conformidad con el Art. 79.5.b de la LOGJCC, la Corte no encuentra razones para cuestionar la presunción de constitucionalidad<sup>14</sup> de los Arts. 10, 11, 13 y 22 de la resolución impugnada, respecto a las normas constitucionales alegadas, dado que dicha presunción exige, además, argumentos específicos que permitan desvirtuarla a través de un control abstracto, tal como se mencionó en el párrafo que antecede, razón por la cual, este Organismo no abordará dichos cargos. Adicionalmente, es preciso indicar que este Organismo ha sostenido de forma reiterada que “*un análisis acerca de la legalidad o no de una disposición jurídica, escapa de la competencia de este Tribunal y desnaturaliza el control abstracto de constitucionalidad, puesto que aquello deberá ser conocido y resuelto por las autoridades competentes y a través de los cauces procedimentales respectivos*”<sup>15</sup>.
- 37.** Por otro lado, sobre los argumentos expuestos por los accionantes referentes a la presunta inconstitucionalidad normativa de los Arts. 5, 6 y 17 de la resolución

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 75-15-IN/21, párr. 100.

<sup>12</sup> LOGJCC: “Art. 79.- Contenido de la demanda de inconstitucionalidad. - La demanda de inconstitucionalidad contendrá: (...) 5. Fundamento de la pretensión, que incluye: (...). b) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa.”

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 47-15-IN/21, párr. 28.

<sup>14</sup> LOGJCC: “Art. 76.- Principios y reglas generales. - 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: (...)2. Presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas. - Se presume la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas.”

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 60-16-IN/21, párr. 28 y la Sentencia No. 27-12-IN/20, párrs. 51-52.

impugnada, conforme a lo señalado en los párrafos 11, 12, 16 y 18 *ut supra*- se identifica que estos se concentran en cuestionar si la exigencia del curso de formación para inspector de aduana o vigilante aduanero -como un requisito de aprobación obligatorio para acceder dichos cargos- es contraria al derecho a la seguridad jurídica (Art. 82 CRE), a la disposición constitucional sobre el ingreso al servicio público (Art. 228 CRE) y, al principio de igualdad y no discriminación (numeral 2 del Art. 11 CRE).

- 38.** Con base en lo expuesto, este Organismo examinará la exigencia del curso de formación para inspector de aduana o vigilante aduanero -como un requisito de aprobación obligatorio para acceder dichos cargos- para determinar si éste es compatible con el derecho constitucional a la seguridad jurídica, la disposición constitucional sobre el ingreso al servicio público y el principio de igualdad y no discriminación.

***Sobre el requisito del curso de formación para inspector de aduana o vigilante aduanero***

- 39.** Previo a continuar con el análisis correspondiente, esta Corte estima necesario referirse a las competencias para regular y desarrollar el ejercicio de los derechos constitucionales, mediante normas de orden legal e infraconstitucional en nuestro ordenamiento interno<sup>16</sup>, relativas al entorno jurídico en base al cual se expidió la resolución impugnada, sin perjuicio de las facultades que la Constitución<sup>17</sup> y la LOGJCC<sup>18</sup> le confieren a esta Corte para realizar el control de constitucionalidad con el fin de verificar la compatibilidad de dichas normas con la Constitución.
- 40.** Esta Corte observa que los cargos de inspector de aduana y de vigilante aduanero, dentro de la estructura orgánica del SENA, se encuentran a cargo de la Dirección Nacional de la Unidad de Vigilancia Aduanera<sup>19</sup>. A su vez, de conformidad con la disposición

<sup>16</sup> La Constitución de la República reconoce en su articulado, entre otras, las siguientes disposiciones respecto a la regulación normativa de nuestro ordenamiento jurídico: "Art. 132.- La Asamblea Nacional aprobar a como leyes las normas generales de interés común, atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos: 1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales..."

"Art. 154.- A las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde: 1. Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión (...)"

"Art. 424.- La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. (...)"

"Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y **reglamentos**; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. (...)" (énfasis agregado)

<sup>17</sup> CRE, artículo 436.

<sup>18</sup> LOGJCC "Art. 74.- Finalidad. - El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico."

<sup>19</sup> Mediante la Resolución No. DGN-0282-2011 expedida por el director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, el 25 de mayo de 2011, se emitió el "*Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional*

normativa de rango legal contenida en el Art. 222 del COPCI, la Unidad de Vigilancia Aduanera supone una unidad administrativa dentro del SENA E cuyo fin legal es “*la ejecución de operaciones relacionadas con la prevención del delito contra la administración aduanera y de su investigación en el territorio nacional, como apoyo al Ministerio Fiscal, de conformidad con la Ley que Regula el Servicio Público y la reglamentación que dicte la Directora o el Director General, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Laborales, para lo cual podrá obtener de las autoridades competentes los permisos para la tenencia de armas o para portarlas*”. (énfasis añadido)

41. En ese sentido, el Art. 225 del RCOPCI prevé que “*La Unidad de Vigilancia Aduanera es una unidad administrativa y operativa especializada y armada del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, la cual está sometida a las normas del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, este reglamento y demás disposiciones emitidas por la Dirección General.*” (énfasis añadido)
42. En consonancia con ello, este Organismo observa que el Art. 223 del COPCI establece que la estructura orgánica y administrativa, así como las atribuciones de las unidades administrativas del SENA E -como lo es el Cuerpo de Vigilancia Aduanera- serán establecidas por el director general de dicha institución. En ese orden de ideas, se puede advertir que la resolución impugnada mediante la presente acción de inconstitucionalidad contiene el “*Reglamento para el ingreso de los aspirantes a la Unidad de Vigilancia Aduanera*” que fue expedida por el director general de la época, en atención a las competencias que le atribuyen las leyes especiales de la materia<sup>20</sup>.
43. En relación a la facultad reglamentaria del director general del SENA E, vale advertir que si bien el Cuerpo de Vigilancia Aduanera pertenece y responde al SENA E y consecuentemente le es aplicable el COPCI<sup>21</sup> y la LOSEP<sup>22</sup>; debido a que es una unidad especializada y armada, adicionalmente, se encuentra sujeto al Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (“**COES COP**”) el cual en su artículo primero establece como objeto, entre otros, regular los regímenes de la carrera profesional y administrativo disciplinario del personal de las entidades de seguridad ciudadana y orden público “*con fundamento en los derechos, garantías y principios establecidos en la Constitución de la República*”<sup>23</sup>; y, en su artículo 2 establece, respecto a su ámbito de competencia, que “*las disposiciones de este Código son de aplicación obligatoria en todo el territorio nacional y se rigen al mismo las siguientes*

---

*por Procesos*” de la entidad, cuyo apartado “6.5.2.1.2. Dirección Nacional de la Unidad de Vigilancia Aduanera-Productos” del Centro de formación de Vigilancia Aduanera contempla, entre otros “*Formación de funcionarios y aspirantes y Convenios Internacionales de formación*”.

<sup>20</sup> En tal sentido, el Art. 216 del COPCI, confiere al director general del SENA E, la potestad de expedir mediante resolución, los reglamentos para la aplicación de aspectos operativos, administrativos, procedimentales, de valoración en aduana, entre otras, así como las regulaciones necesarias para el buen funcionamiento de la administración aduanera y aquellos aspectos operativos no contemplados en el COPCI y su reglamento.

<sup>21</sup> COPCI: Art. 222.

<sup>22</sup> LOSEP: Art. 5.

<sup>23</sup> Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público. Artículo 1.

*entidades: 4. Entidades complementarias de seguridad de la función ejecutiva: a) **Cuerpo de Vigilancia Aduanera***". (énfasis añadido)

44. Adicionalmente, este Organismo observa que, el Art. 258 del COESCOP establece que *"el Cuerpo de Vigilancia Aduanera es el órgano de ejecución operativa del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, que, de conformidad al ámbito de la presente ley, se constituye como una entidad complementaria de seguridad, de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada"*. Del mismo modo, en el Art. 259 de la referida ley, se establecen las funciones y responsabilidades de dicha unidad, encontrándose entre esas, la ejecución de *"operaciones relacionadas con la prevención, detección, investigación, aprehensión de materiales y personas, en razón de los delitos contra la administración aduanera, de conformidad con la ley que regula la materia"*.
45. Por su parte, se observa el Art. 260 del COESCOP que contiene la estructura orgánica de la carrera del personal directivo y técnico operativo del Cuerpo de Vigilancia Aduanera, donde se observa al cargo de inspector de aduana como un cargo de nivel directivo, con un rol de coordinación; y, al cargo de vigilante aduanero con un nivel técnico-operativo y el rol de ejecución de procesos<sup>24</sup>.
46. En ese orden de ideas, se puede advertir que la resolución impugnada por el fondo, fue expedida por el director general de la época, en atención a las competencias que le atribuyen las leyes especiales de la materia y las que contiene, entre sus considerandos, el *"Reglamento para el ingreso de los aspirantes a la Unidad de Vigilancia Aduanera"*.<sup>25</sup>
47. De ese modo, se observa de la lectura del Art. 1 de la norma impugnada que *"el presente Reglamento tiene por objeto regular el ingreso y formación de las ciudadanas y ciudadanos que aspiren a formar parte de la Dirección Nacional de la Unidad de Vigilancia Aduanera, orientado al desarrollo ordenado y progresivo de carrera"*

<sup>24</sup> Dicha estructura se observa en la tabla contenida en el Registro Oficial, suplemento 19 del 21 de junio de 2017.

<sup>25</sup> La misma contiene entre los considerandos que la motivaron, la referencia a los Arts. 227, 393, 26 y 28 de la Constitución.

CRE: *"Art. 227.- La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación. (...)*

Art. 393.- *El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno. (...)*

Art. 26.- *La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo. (...)*

Art. 28.- *La educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. Se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente. (...)*

*institucional, que garantice la cantidad y calidad del recurso humano que ingrese a la Dirección Nacional de la Unidad de Vigilancia Aduanera del [SENAE]”.*

- 48.** Más adelante, respecto del contenido de los Arts. 5, 6 y 17 de la norma impugnada, objeto del presente pronunciamiento, se observa que los mismos plantean como un requisito para el ingreso al sector público -para ocupar los cargos de inspector de aduana o de vigilante aduanero- la aprobación del curso de formación que brinda el Centro de Formación de Vigilancia Aduanera.
- 49.** Una vez que se han reseñado los antecedentes normativos respecto a la exigencia de la aprobación del curso de formación para inspector de aduana o vigilante aduanero, como un requisito de aprobación obligatorio para acceder dichos cargos; le corresponde a esta Magistratura, verificar si dicha exigencia afecta los derechos a la igualdad y no discriminación, a la seguridad jurídica y la disposición constitucional sobre el ingreso al servicio público.

***Sobre el requisito del curso de formación para inspector de aduana o vigilante aduanero, frente al derecho a la igualdad y no discriminación (Art. 66).***

- 50.** Los accionantes sostienen que el establecimiento del requisito del curso de formación para inspector de aduana o vigilante aduanero es discriminatorio. Por lo cual, la Corte analizará si la exigencia a los postulantes de tales cargos, de cumplir con dicho requisito involucra un trato discriminatorio o si constituye una distinción autorizada conforme a las normas constitucionales<sup>26</sup>.
- 51.** De acuerdo al numeral 1 del Art. 3 de la CRE, uno de los deberes primordiales del Estado, es el de “*garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes*”.
- 52.** Asimismo, en el numeral 2 del Art. 11 de la CRE, establece como uno de los principios del ejercicio de derechos, el siguiente: “*Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad*”.

---

<sup>26</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1043-18-JP y acumulados/21. Párr. 68.

- 53.** Dentro de los derechos de libertad, el número 4 del artículo 66 de la Constitución reconoce y garantiza a las personas el: *“Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”*.
- 54.** Concordante al contenido de tales disposiciones constitucionales, este Organismo ha señalado de forma reiterada, que ningún derecho es absoluto y, por tanto, no todo trato diferenciado deviene en inconstitucional; de tal forma, que no se encuentra prohibida la posibilidad de que las normas establezcan diferencias entre sujetos, solo que, en caso de hacerlo, la medida diferenciada debe estar debidamente justificada y ser razonable<sup>27</sup>. Cabe resaltar que el nivel de escrutinio respecto de un trato diferenciado debe ser mayor cuando se trata de una categoría sospechosa de discriminación en la que se presume la inconstitucionalidad del trato; y cuando la distinción no se base en una categoría sospechosa o al menos sea una de las protegidas por la Constitución, el escrutinio sobre la presunta distinción inconstitucional es uno de mera razonabilidad<sup>28</sup>.
- 55.** Con respecto a las categorías sospechosas, la jurisprudencia constitucional señala que *“es oportuno indicar que por categorías sospechosas se entiende a todas aquellas condiciones humanas asociadas a determinadas características inherentes del sujeto por las cuales se justifica la persecución o exclusión de entes o grupos, de aquellos derechos y garantías que se reconocen en el ordenamiento jurídico. Tales categorías se asocian a una histórica discriminación o suspensión de derechos prolongado en el tiempo”*<sup>29</sup>.
- 56.** En el presente caso, la convocatoria para la selección e ingreso de servidores del cuerpo de vigilancia aduanera, es un procedimiento en el que constan varios requisitos a cumplirse por parte de quienes aspiran ingresar al Cuerpo de Vigilancia Aduanera (rendimiento académico, edad, cumplir con determinado perfil, a más de aprobar varias evaluaciones de distinta tipos)<sup>30</sup>; por lo que, al tratarse de cuestiones inherentes a las personas, en función de la determinación de su idoneidad para ingresar a una institución de la fuerza pública, se verifica que la distinción de exigir el curso de formación técnica para ocupar los cargos de inspector de aduana o vigilante aduanero, no surge de una categoría protegida o sospechosa<sup>31</sup>, pues no estamos ante un escenario de persecución o exclusión<sup>32</sup>. De ahí que el escrutinio que se procederá a realizar será uno de mera razonabilidad.
- 57.** Según la jurisprudencia de esta Corte, son tres elementos los que configuran un trato desigual: *“(…) primero, la comparabilidad: tiene que existir dos sujetos de derechos que están en igual o semejantes condiciones; segundo, la constatación de un trato diferenciado por una de las categorías enunciadas ejemplificativamente; tercero, la verificación del resultado, por el trato diferenciado, y que puede ser una diferencia*

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, párr. 72

<sup>28</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1-18-IN/21, párrafo 30.

<sup>29</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 184-18-SEP-CC, páginas 74 y 75.

<sup>30</sup> LOSEP: Art. 5; COESCOPE: Art.33.

<sup>31</sup> CRE: Art. 11, numeral 2.

<sup>32</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1043-18-JP y acumulados/21. Párr. 74.

*justificada o una diferencia que discrimina (...)*<sup>33</sup>. En función de lo cual, se analizará si el establecimiento del requisito del curso de formación para ocupar los cargos de inspector de aduana o vigilante aduanero, configura un trato discriminatorio, a partir de los precitados elementos.

- 58.** Con respecto a la comparabilidad, debe evidenciarse que existan personas que se encuentren en semejantes o idénticas condiciones. En la especie, los sujetos de derecho inmersos en el hecho que se acusa como discriminatorio son las personas que postulan como aspirantes para ingresar al Cuerpo de Vigilancia Aduanera como inspector de aduana o vigilante aduanero. En tal situación, hay una distinción entre los aspirantes a ingresar al sector público en general – entre estos, quienes aplican para entrar al SENA E a cualquier cargo - y quienes aplican como aspirantes a los cargos de inspector de aduanas y vigilantes aduaneros en el SENA E. Por lo que, se verifica que existen dos sujetos de derechos que son equiparables.
- 59.** En cuanto a la constatación de si el trato diferenciado se realiza en función de las categorías que constan de modo ejemplificativo en el número 2 del artículo 11 de la Constitución, se evidencia que, en los casos analizados, existe un trato diferente hacia las personas que postulan para aspirantes al Cuerpo de Vigilancia Aduanera, en los cargos de inspector de aduanas y vigilante aduanero, que hayan aprobado el curso de formación para dichos cargos, respectivamente.
- 60.** Con relación a la verificación del tercer elemento, el resultado de la distinción en el trato es que las personas aspirantes que aprueben el curso de formación para inspector de aduana y vigilante aduanero respectivamente, egresarán con el grado de inspector de aduana o vigilante aduanero, de acuerdo al curso que hayan realizado; en cambio, los aspirantes que reprueben el curso no podrán culminar con el proceso de selección e ingreso al sector público, concretamente al Cuerpo de Vigilancia Aduanera del SENA E, en los cargos referidos, por incumplimiento de ese requisito.
- 61.** Ya que se ha verificado el trato diferenciado, le corresponde a esta Magistratura colegir si este constituye una diferencia justificada o una diferencia discriminatoria; para tal efecto, debe analizarse si existe una justificación objetiva y razonable para establecer una diferenciación entre los aspirantes a postulantes al Cuerpo de Vigilancia Aduanera en los cargos de inspector de aduana o vigilante aduanero en función de un criterio de idoneidad luego de aprobar un curso de formación académica y física<sup>34</sup>, frente a los aspirantes a ingresar al sector público.
- 62.** A juicio de esta Corte, constituye una finalidad legítima el limitar el ingreso de personas como servidores del Cuerpo de Vigilancia Aduanera, en los cargos de inspector de aduana y vigilante aduanero, en función de la idoneidad con base en su preparación académica y física, si se toma en cuenta el vínculo existente entre ese propósito y el que

<sup>33</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 18-21-CN/21, párrafo 24.

<sup>34</sup> Reglamento para el ingreso de aspirantes a la Unidad Vigilancia Aduanera: “Art. 8. (...) Dentro de dichos Cursos de Formación mantendrán un régimen técnico -castrense que permita a la entidad educar a los Aspirantes acorde a las necesidades institucionales, tanto en su formación académica como física.”

la CRE prescribe en su artículo 393. Este prevé que el Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos<sup>35</sup>; del mismo modo, se observa que el numeral 4 del Art. 83 de la CRE establece como deber y responsabilidad de los ciudadanos la colaboración en el mantenimiento de la paz y la seguridad.

- 63.** En concordancia con ello, es preciso recordar, en el marco de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público<sup>36</sup>, que el Cuerpo de Vigilancia Aduanera es una entidad complementaria de seguridad de la función ejecutiva<sup>37</sup>, de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada<sup>38</sup>, cuya gestión requiere una formación académica y física especializada que atienda a la responsabilidad y rigor que dichas funciones exigen<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> COPCI: Art. 222.- "*Cuerpo de Vigilancia Aduanera.*- El "*Cuerpo de Vigilancia Aduanera*" es una unidad administrativa del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, a la que **le corresponde la ejecución de operaciones relacionadas con la prevención del delito contra la administración aduanera y de su investigación en el territorio nacional**, como apoyo al Ministerio Fiscal, de conformidad con la Ley que Regula el Servicio Público y la reglamentación que dicte la Directora o el Director General, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Laborales, **para lo cual podrá obtener de las autoridades competentes los permisos para la tenencia de armas o para portarlas.**

*La Directora o el Director General del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador es la máxima autoridad del "Cuerpo de Vigilancia Aduanera" y será competente para emitir los reglamentos necesarios para su funcionamiento.*" (énfasis agregado)

<sup>36</sup> COESCOP: "Art. 2. -*Ámbito.* -Las disposiciones de este Código son de aplicación obligatoria en todo el territorio nacional y se rigen al mismo las siguientes entidades: (...) 4. Entidades complementarias de seguridad de la Función Ejecutiva: a) *Cuerpo de Vigilancia Aduanera*; (...)".

<sup>37</sup> COESCOP: "Art. 3.-*Funciones de seguridad ciudadana, protección interna y orden público.* -Las entidades reguladas en este Código, de conformidad a sus competencias, con la finalidad de garantizar la seguridad integral de la población, tienen funciones de prevención, detección, disuasión, investigación y control del delito, así como de otros eventos adversos y amenazas a las personas, con el fin de garantizar sus derechos constitucionales y la convivencia social pacífica.

*En ese marco realizan operaciones coordinadas para el control del espacio público; prevención e investigación de la infracción; apoyo, coordinación, socorro, rescate, atención prehospitalaria y en general, respuesta ante desastres y emergencias.*"

<sup>38</sup> COESCOP: "Art. 258.-*Naturaleza.* -El *Cuerpo de Vigilancia Aduanera* es el órgano de ejecución operativa del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, que, de conformidad al ámbito de la presente ley, se constituye como una entidad complementaria de seguridad, de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada."

<sup>39</sup> Entre las funciones que llevan a cabo los integrantes del Cuerpo de vigilancia aduanera, se observan las contenidas en el Art. 259 del COESCOP el cual determina que "(...) *El Cuerpo de Vigilancia Aduanera* ejecutará operaciones relacionadas con la prevención, detección, investigación, aprehensión de materiales y personas, en razón de los delitos contra la administración aduanera, de conformidad con la ley que regula la materia. Para la investigación preprocesal y procesal penal estará bajo la dirección de la *Fiscalía General del Estado* y se articulará con la entidad nacional encargada de la investigación; y, en los casos que se requiera coordinarán con la *Policía Nacional* y *Fuerzas Armadas*. En tal virtud, podrá realizar aprehensiones, incautaciones y retenciones provisionales, a través de sus unidades operativas, cumpliendo las siguientes *Funciones Específicas*: 1. Ejecutar operaciones relacionadas con la prevención de los delitos contra la Administración Aduanera en las Zonas Primaria y Secundaria del territorio nacional; 2. Ejercer vigilancia y labores de inteligencia sobre las personas, mercancías y medios de transporte en las Zonas Primaria y Secundaria del territorio nacional; 3. Realizar las investigaciones técnicas científicas conducentes a la comprobación de la existencia del delito aduanero, en coordinación con la *Fiscalía General*; 4. Aprehender y retener provisionalmente las mercancías abandonadas,

64. Por todo lo expuesto, se evidencia que el requisito examinado está revestido de razonabilidad<sup>40</sup>. Es por ello, que este Organismo concluye que la exigencia del requisito de aprobación de un curso de formación académica y física para ingresar al Cuerpo de Vigilancia Aduanera, resulta en una diferencia justificada y legítima que no discrimina, pues atiende a la necesidad de capacitar de forma técnica, académica y física a miembros del Cuerpo de Vigilancia Aduanera que tienen a su cargo funciones de seguridad ciudadana, protección interna y orden público altamente especializada.

***Sobre el requisito del curso de formación para inspector de aduana o vigilante aduanero, frente al derecho a la seguridad jurídica (Art. 82 CRE) y la disposición constitucional sobre el ingreso al servicio público (Art. 228 CRE)***

---

*rezagadas o que ingresen al país por lugares no habitados y entregarlas al Director Distrital que corresponda, en el plazo máximo de cuarenta y ocho horas; 5. Aprender y retener provisionalmente mercancías y objetos que puedan constituir elementos de convicción o evidencia del cometimiento de una infracción aduanera tributaria y ponerlas a disposición de la Dirección Distrital en el plazo máximo de 48 horas, y, en los casos de delitos flagrantes, acorde a lo que dispone la Constitución de la República y el Código Orgánico Integral Penal (COIP); 6. Inspeccionar y capturar a los presuntos responsables y ponerlos a disposición de las autoridades competentes acorde a lo establecido en el Código Orgánico Integral Penal (COIP) para los delitos flagrantes; 7. Inspeccionar y aprehender mercancías, bienes y medios de transporte en las Zonas Primaria y Secundaria del territorio nacional; 8. Realizar allanamientos de domicilios particulares o empresariales para aprehender mercancías y capturar a los presuntos responsables por delitos contra la Administración Aduanera, por lo que solicitará a la Fiscalía el trámite y solicitud de la orden escrita por el Juez competente; 9. Planificar y coordinar con la Fuerza Armada y Policía Nacional operativos de control en las Zonas Primaria y Secundaria del territorio nacional; 10. Coordinar las actividades operativas con otras entidades u organismos del Estado o del exterior, requerir de ellas información y proporcionársela, con relación al ingreso o salida de personas, mercancías y medios de transporte en las Zonas Primaria y Secundaria del territorio nacional; 11. Requerir permanentemente el listado de personas, con relación a su ingreso o salida del territorio nacional, a la autoridad competente, la misma que estará obligada a concederlo; 12. Colaborar y capturar a personas, mercancías y medios de transporte, en el control del tráfico ilícito de sustancias estupefacientes, psicotrópicas, precursores, armas, municiones y explosivos; 13. Colaborar y capturar a personas, mercancías y medios de transporte, en el control de lavado de activos, de conformidad con lo establecido en la Ley para reprimir el Lavado de Activos; 14. Ejercer el control en la Zona Marítima Ecuatoriana, con el fin de realizar aprehensiones de mercancías, así como capturar a los presuntos responsables por delitos contra la Administración Aduanera y ponerlos a órdenes de la autoridad competente; 15. Evitar la salida no autorizada de obras consideradas patrimonio artístico, cultural y arqueológico; y, de mercancía de la flora y fauna silvestres en las Zonas Primaria y Secundaria del territorio nacional; 16. Las demás que establezcan las leyes y reglamentos.”*

<sup>40</sup> Corte IDH. Caso I.V. vs. Bolivia, sentencia de 30 de noviembre de 2016, párr. 241. Asimismo, la Corte IDH, en el Caso Duque vs. Colombia, sentencia de 26 de febrero de 2016, párr. 106 a 107, estableció que: “la Corte ha determinado que una diferencia de trato es discriminatoria cuando la misma no tiene una justificación objetiva y razonable, es decir, cuando no persigue un fin legítimo y no existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin perseguido. Asimismo, este Tribunal estableció que tratándose de la prohibición de discriminación por una de las categorías protegidas contempladas en el artículo 1.1 de la Convención, la eventual restricción de un derecho exige una fundamentación rigurosa, lo cual implica que las razones utilizadas por el Estado para realizar la diferenciación de trato deben ser particularmente serias y estar sustentadas en una argumentación exhaustiva.; En el presente caso, el Estado no brindó una explicación sobre la necesidad social imperiosa o la finalidad de la diferencia de trato, ni sobre por qué el hecho de recurrir a esa diferenciación es el único método para alcanzar esa finalidad.”

65. Los accionantes del caso examinado, de manera recurrente, aseveran que la exigencia del curso de formación para ingresar al Cuerpo de Vigilancia Aduanera como inspector de aduana o vigilante aduanero contraviene la disposición constitucional sobre el ingreso al servicio público contenida en el Art. 228 de la CRE, el cual prescribe que “*El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora*”. (énfasis añadido)
66. En consonancia con la alegada contravención, señalan de modo reiterado que, debido a la inobservancia del Art. 5 de la LOSEP -sobre los requisitos para el ingreso al sector público- por parte del director general del SENA, se vulnera su derecho a la seguridad jurídica. Alegación sustentada en que, el requisito del curso de formación para ingresar al Cuerpo de Vigilancia Aduanera como inspector de aduana o vigilante aduanero, no consta en la norma legal, sino en una de naturaleza reglamentaria.
67. De conformidad con el Art. 82 de la CRE “*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.*”; esto comporta que las personas deben contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente, lo cual les permitirá tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas<sup>41</sup>.
68. En ese sentido, sobre la connotación de certeza y previsibilidad que precautela el derecho en análisis, esta Corte ha señalado en su jurisprudencia: “*(...) se desprende que la seguridad jurídica comprende tanto un ámbito de certidumbre como uno de previsibilidad. El primero se refiere a brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad y el segundo permite proteger legítimas expectativas respecto de cómo el derecho deberá ser aplicado e interpretado en el futuro*”<sup>42</sup>.
69. La principal alegación de los accionantes radica en que el requisito del curso de formación para ingresar al Cuerpo de Vigilancia Aduanera como inspector de aduana o vigilante aduanero no fue contemplado por el legislador. La Corte analizará este argumento en función de los elementos de certidumbre y previsibilidad del derecho a la seguridad jurídica, en correspondencia con el Art. 228 de la CRE.
70. Dicha norma constitucional prevé, respecto a la forma de ingreso, ascenso, y promoción en la carrera administrativa en el servicio público, que la ley especial de cada materia, establecerá los requisitos específicos para cada caso, en los que se requiera, por ejemplo, de habilidades, conocimientos o capacidades especiales. Por tanto, esa regulación legal

<sup>41</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2152-1 I-EP/19, párrafo 22.

<sup>42</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 5-19-CN/19, párrafo 21.

constituye la normativa previa, clara y pública que abona en la previsibilidad y certidumbre que debe sentir la ciudadanía.

71. En consonancia con ello, este Organismo estima necesario precisar que conforme a lo previsto en el segundo inciso del Art. 229 de la CRE: *“La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores”*.
72. Por su parte, se observa al COPCI como una de las normas de rango legal que rige la materia aduanera, el cual prevé en el numeral 1 del Art. 216 que el director general del SENAÉ tiene las atribuciones y competencias para emitir los reglamentos necesarios para su funcionamiento, atendiendo esencialmente el desarrollo ordenado y progresivo de la carrera institucional, que garantice la cantidad y calidad del recurso humano que ingresa a la Dirección Nacional de la Unidad de Vigilancia Aduanera del SENAÉ<sup>43</sup>. En el mismo sentido se observa el segundo inciso del Art. 222 del COPCI, el cual señala que: *“(…) La Directora o el Director General del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador es la máxima autoridad del "Cuerpo de Vigilancia Aduanera" y será competente para emitir los reglamentos necesarios para su funcionamiento”*. (énfasis añadido)
73. De conformidad con lo expuesto, se observa que el primer inciso del Art. 255 del Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio, del Libro V del COPCI, es concordante con las normas constitucionales y legales citadas, pues establece que:

*La Unidad de Vigilancia Aduanera es una unidad administrativa y operativa especializada y armada del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, la cual está sometida a las normas del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, este reglamento y demás disposiciones emitidas por la Dirección General.*

74. Adicionalmente, en cumplimiento del mandato constitucional, otro cuerpo legal ateniendo a los requisitos para ingresar a la carrera del Cuerpo de Vigilancia Aduanera es el COESCOP, que en lo pertinente prescribe:

*Artículo 33.- Requisitos. - A más de los requisitos establecidos en la ley que regula el servicio público, se exigirán como requisitos mínimos para ingresar a las entidades previstas en este Código, los siguientes:*

*(…) 2. Cumplir con el perfil elaborado para el efecto;*

*3. Aprobar las pruebas de admisión, exámenes médicos, psicológicos y físicos, según corresponda; entrevista personal y cuando sea necesario pruebas integrales de control y confianza técnicamente elaboradas y aprobadas por el ministerio rector de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público, a las que deberán someterse a lo largo de su carrera profesional, de acuerdo a los reglamentos respectivos; (...)*

---

<sup>43</sup> COPCI: Art. 216.

75. En ese sentido, el artículo 32 del mismo cuerpo legal dispone:

*Los órganos competentes de la gestión del talento humano elaborarán los perfiles requeridos para el ingreso de los y las aspirantes para integrarse como servidoras o servidores públicos de las entidades de seguridad previstas en este Código. Asimismo, elaborarán los perfiles requeridos para cada una de las posiciones de conducción y mando, coordinación operativa, supervisión operativa y ejecución operativa.*

76. En atención a lo manifestado, se colige que la norma impugnada tiene como objetivo establecer el requisito normativo de cumplir con el curso de formación para ingresar al Cuerpo de Vigilancia Aduanera como inspector de aduana o vigilante aduanero, que debe ser desarrollado atendiendo las necesidades y requerimientos del perfil de cada uno de los roles de los servidores del Cuerpo de Vigilancia Aduanera. Dicho esto, la aprobación del curso de formación como inspector de aduana o vigilante aduanero, constituye un elemento del perfil a cumplirse para ingresar a la carrera del Cuerpo de Vigilancia Aduanera, si el rol y funciones así lo exigen; que parte de la potestad para emitir normativa para la regulación administrativa del SENA E que le corresponde al director general del SENA E en atención a sus facultades reglamentarias, reconocidas en la norma legal de la materia, conforme al mandato constitucional contenido en los Arts. 228 y 229 de la CRE; sin que ello implique una intromisión en la regulación de los derechos y obligaciones de los servidores del SENA E que debe realizarse a través de ley.

77. De ese modo, se evidencia que la exigencia del curso de formación para los inspectores de aduana y vigilantes aduaneros, se inscribe a los ámbitos de certidumbre y de previsibilidad. Certidumbre por cuanto los postulantes conocen que para ingresar al Cuerpo de Vigilancia Aduanera como inspector de aduana o como vigilante aduanero deben cumplir con dicho curso; y previsibilidad, en la medida de que existe una certeza de que, de aprobarlo “egresarán con el grado de Inspector de Aduana o Vigilante Aduanero, de acuerdo al curso que hayan realizado”<sup>44</sup>.

78. En atención a lo manifestado, esta Corte advierte que, en relación a la disposición constitucional sobre el ingreso al servicio público (Art. 228) no se observa que el requisito del curso de formación para inspector de aduana o vigilante aduanero altere o modifique los procedimientos de contratación<sup>45</sup> que efectúe el SENA E en atención a la necesidad institucional; pues esta exigencia atiende a la especialidad de las leyes que regulan las materias de aduana y de seguridad, conforme a lo desarrollado anteriormente.

---

<sup>44</sup> *Reglamento Para Ingreso De Aspirantes A Unidad Vigilancia Aduanera: “Art. 6.-Aprobación del Curso. -Las y los aspirantes que aprueben el Curso de Formación en el Centro de Formación de Vigilancia Aduanera (CFVA), egresarán con el grado de Inspector de Aduana o Vigilante Aduanero, de acuerdo al curso que hayan realizado.”*

<sup>45</sup> Esta Corte observa que, de acuerdo a la necesidad institucional, las modalidades de contratación para el ingreso al sector público pueden ser variadas, tales como las previstas en el Art. 17 o 18 de la LOSEP, por ejemplo, las contrataciones con nombramiento permanente, nombramiento provisional, de libre nombramiento y remoción, contratos por servicios ocasionales, entre otros.

- 79.** Por lo expuesto, esta Corte concluye que, la exigencia de la aprobación del curso de formación para inspector de aduana o vigilante aduanero, no vulnera el derecho a la seguridad jurídica (Art. 82 CRE) siempre que se encuentre previamente establecido y justificado en el perfil de cada convocatoria pública a los procesos de ingreso y formación de servidores del Cuerpo de Vigilancia Aduanera, y en la norma reglamentaria correspondiente, pues el cumplimiento de este requisito dentro de cada perfil es una exigencia establecida en la ley de la materia, conforme lo ordena la Constitución de la República.
- 80.** En razón de lo expuesto, del análisis del control material efectuado sobre la alegada inconstitucionalidad de los Arts. 5, 6 y 17 de la resolución No. SENAE-DGN-2012-0292, que contiene el Reglamento para ingreso de aspirantes a la Unidad Vigilancia Aduanera, no se observa alteración arbitraria alguna que dé lugar a una afectación al principio de igualdad y no discriminación, así como al derecho constitucional a la seguridad jurídica y a la disposición constitucional sobre el ingreso al servicio público, previstos en los artículos 11, 82 y 228 de la CRE; consecuentemente, esta Corte concluye que no se configura la inconstitucionalidad de fondo respecto de la disposición normativa alegada por los accionantes.

## VI. Decisión

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

1. Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad por el fondo de los Arts. 5, 6 y 17 de la resolución No. SENAE-DGN-2012-0292, que contiene el Reglamento para ingreso de aspirantes a la Unidad Vigilancia Aduanera.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; en sesión ordinaria de miércoles 01 de junio de 2022; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*

Aída García Berni

**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No. 27-18-IN/22****VOTO CONCURRENTE****Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 1 de junio de 2022, emitió la Sentencia N°. 27-18-IN/22 (“**Sentencia**”), mediante la cual analizó la demanda de inconstitucionalidad por el fondo presentada en contra de los artículos 5, 6 y 17 de la Resolución No. SENAE-DGN-2012-0292 emitida el 7 de noviembre de 2012 por el director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“**Resolución**”), respecto de la exigencia de aprobar el curso de formación para incorporarse como parte de la Dirección Nacional de la Unidad de Vigilancia Aduanera del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador.
2. La Sentencia analizó como problemas jurídicos si la exigencia del curso de formación para inspector de aduana o vigilante aduanero -como un requisito de aprobación obligatorio para acceder dichos cargos- es compatible con: (i) el principio de igualdad y no discriminación (numeral 2 del Art. 11 CRE), (ii) el derecho a la seguridad jurídica (Art. 82 CRE), y (iii) a la disposición constitucional sobre el ingreso al servicio público (Art. 228 CRE).<sup>1</sup>
3. Luego del análisis, la Sentencia de Mayoría resolvió desestimar la acción de pública de inconstitucionalidad.
4. Respetando la Sentencia N°. 27-18-IN/22, emito el presente voto concurrente, pues si bien comparto la decisión emitida, discrepo con la formulación del problema jurídico en torno a una incompatibilidad entre la Resolución y el derecho a la seguridad jurídica, así como el análisis respecto de dicho derecho, como indico a continuación.

***Sobre la formulación del cargo sobre una presunta incompatibilidad entre la Resolución y el derecho a la seguridad jurídica, y el análisis efectuado.***

5. Considero que, en función de lo previsto en la Constitución y la ley aplicable, y por la naturaleza de la acción pública de inconstitucionalidad, la demanda no requiere altas exigencias de argumentación<sup>2</sup>, pues de esta forma cualquier ciudadano puede cuestionar la validez de las normas infraconstitucionales y así la justicia constitucional se convierte en un espacio abierto de deliberación sobre el contenido de las normas constitucionales. No obstante, aquello no implica que la Corte deba realizar un análisis de cuestiones que rebasan el propio ámbito del control abstracto de constitucionalidad.
6. En efecto, de conformidad con el artículo 91 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales. Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la Corte Constitucional al

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 27-18-IN/22, 1 de junio de 2022, párr. 37.

<sup>2</sup> Como el caso de la acción extraordinaria de protección. Véase, Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1967-24-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

momento de efectuar el control abstracto de constitucionalidad debe fijar los problemas jurídicos en función de los argumentos propuestos por la parte accionante.

7. Por su parte, el artículo 79 de la LOGJCC exige que la demanda de acción pública de inconstitucionalidad contenga: 1) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y 2) los argumentos *claros, específicos y pertinentes*, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa. Cuando una alegación contiene mínimamente estos elementos, la Corte debe analizar el cargo invocado.<sup>3</sup>
8. Como ha sostenido la Corte<sup>4</sup>, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, debe analizar posibles “*incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico. Los argumentos de la demanda deben demostrar dicha incompatibilidad normativa*”<sup>5</sup>.
9. Es por ello que escapa del ámbito del control abstracto cualquier alegación que busque, por ejemplo, un examen respecto de la legalidad de una disposición jurídica al existir mecanismos regulares para dicho efecto<sup>6</sup>, así como, alegaciones que procuren obtener la reparación a violaciones de derechos cometidas por acciones u omisiones de una autoridad pública o un particular, pues dicho análisis corresponde a otras garantías constitucionales<sup>7</sup> y no a la acción de inconstitucionalidad.
10. En el caso de que no existan argumentos de inconstitucionalidad, la Corte entiende que debe aplicarse el principio de presunción de constitucionalidad previsto en el artículo 76 numeral 2 de la LOGJCC, que exige que sea el accionante quien tiene la carga de desvanecer dicha presunción.
11. En el presente caso, los accionantes alegaron que el artículo 22 del Reglamento era contrario a la seguridad jurídica por cuanto:

*Lo establecido en este artículo se contrapone de manera arbitraria a lo señalado en el Art. 66 de la LOSEP y que guarda coherencia con las normas establecidas en la Constitución, normas que no son discriminatorias como es la establecida en el Art. 22 de esta Resolución inconstitucional, ya que el proceso para llenar vacantes se lo debe efectuar mediante concurso de mérito y oposición y no como lo establece esta resolución que tenía que respetar los lineamientos establecidos en la LOSEP, respetando la Seguridad Jurídica establecida en el Art. 82 de la CRE, derecho que tenemos todos los ecuatorianos, a fin de que se evite todo acto de discriminación, como*

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 80-16-IN/21, 2 de junio de 2021, párr. 13.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 54-17-IN/22, 26 de mayo de 2021, párr. 43.

<sup>5</sup> *Ibíd.*

<sup>6</sup> Asunto reservado a la jurisdicción contencioso administrativa. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 60-16-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 28.

<sup>7</sup> Aquellas garantías que no pertenecen al ámbito del control abstracto de constitucionalidad; por ejemplo, la acción de protección (artículo 88, CRE), hábeas corpus (artículo 89, CRE), acción de acceso a la información pública (artículo 91, CRE), hábeas data (artículo 92, CRE), entre otras.

*lo hace de manera directa estos artículos de la presente resolución denunciada como inconstitucional.*

12. Por su parte, la Sentencia N°. 27-18-IN/22 determina que evaluará si el Reglamento es compatible con el derecho a la seguridad jurídica y procede a analizarlo de la siguiente forma:

*Los accionantes (...) señalan de modo reiterado que, debido a la inobservancia del Art. 5 de la LOSEP -sobre los requisitos para el ingreso al sector público- por parte del director general del SENA, se vulnera su derecho a la seguridad jurídica. Alegación sustentada en que, el requisito del curso de formación para ingresar al Cuerpo de Vigilancia Aduanera como inspector de aduana o vigilante aduanero, no consta en la norma legal, sino en una de naturaleza reglamentaria. (...)*

*La principal alegación de los accionantes radica en que el requisito del curso de formación para ingresar al Cuerpo de Vigilancia Aduanera como inspector de aduana o vigilante aduanero no fue contemplado por el legislador. La Corte analizará este argumento en función de los elementos de certidumbre y previsibilidad del derecho a la seguridad jurídica (...) (énfasis añadido)*

13. De forma seguida, se considera que el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI) otorga atribuciones al SENA para emitir “*los reglamentos necesarios para su funcionamiento, atendiendo esencialmente el desarrollo ordenado y progresivo de la carrera institucional, que garantice la cantidad y calidad del recurso humano que ingresa a la Dirección Nacional de la Unidad de Vigilancia Aduanera del SENA*”.
14. En el mismo sentido, indica que el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, prevé en sus artículos 32 y 33 que los aspirantes al Cuerpo de Vigilancia Aduanera deben cumplir con requisitos específicos de acuerdo a su perfil. Por lo que, concluye:

*En atención a lo manifestado, se colige que la norma impugnada tiene como objetivo establecer el requisito normativo de cumplir con el curso de formación para ingresar al Cuerpo de Vigilancia Aduanera como inspector de aduana o vigilante aduanero, que debe ser desarrollado atendiendo las necesidades y requerimientos del perfil de cada uno de los roles de los servidores del Cuerpo de Vigilancia Aduanera. Dicho esto, la aprobación del curso de formación como inspector de aduana o vigilante aduanero, constituye un elemento del perfil a cumplirse para ingresar a la carrera del Cuerpo de Vigilancia Aduanera, si el rol y funciones así lo exigen; que parte de la potestad para emitir normativa para la regulación administrativa del SENA que le corresponde al director general del SENA en atención a sus facultades reglamentarias, reconocidas en la norma legal de la materia, conforme al mandato constitucional contenido en los Arts. 228 y 229 de la CRE; sin que ello implique una intromisión en la regulación de los derechos y obligaciones de los servidores del SENA que debe realizarse a través de ley.*

*De ese modo, se evidencia que la exigencia del curso de formación para los inspectores de aduana y vigilantes aduaneros, se inscribe a los ámbitos de certidumbre y de previsibilidad. Certidumbre por cuanto los postulantes conocen que para ingresar al Cuerpo de Vigilancia Aduanera como inspector de aduana o como vigilante aduanero deben cumplir con dicho curso; y previsibilidad, en la medida de que existe una certeza de que, de aprobarlo “egresarán con el grado de Inspector de Aduana o Vigilante Aduanero, de acuerdo al curso que hayan realizado”. (énfasis añadido)*

15. En virtud de lo indicado, considero que: (1) los accionantes alegaron una contradicción entre el Reglamento y normas infraconstitucionales, concretamente, disposiciones de la Ley Orgánica del Servicio Público. De ahí que, el cargo esgrimido no alegaba una incompatibilidad entre una norma y la Constitución, impidiendo que la Corte pueda efectuar un control abstracto de constitucionalidad. Conforme ha sido establecido por la jurisprudencia de esta Magistratura, si los accionantes buscaban un control de legalidad al acto normativo, debían activar la acción correspondiente ante los tribunales de lo contencioso administrativo.
16. Y, (2) en la misma línea de argumentación, considero que al admitir dicho cargo y al efectuar el análisis que ha sido referido en párrafos previos, la Sentencia N°. 27-18-IN/22 ha analizado la seguridad jurídica contrastando el Reglamento con normas de carácter legal, es decir, si dicha norma ha sido emitida en concordancia con normas infraconstitucionales, lo cual es ajeno a la naturaleza del control abstracto de constitucionalidad.
17. Por lo indicado, considero que el cargo debía ser descartado por cuanto no contenía un argumento claro y pertinente sobre una incompatibilidad normativa entre el Reglamento y la Constitución, sino que cuestionaba la *legalidad* del Reglamento.

PABLO ENRIQUE  
HERRERIA BONNET

Firmado digitalmente  
por PABLO ENRIQUE  
HERRERIA BONNET  
Fecha: 2022.06.21  
11:15:39 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 27-18-IN, fue presentado en Secretaría General el 14 de junio de 2022, mediante correo electrónico a las 14:38; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

002718IN-46409



**Caso Nro. 0027-18-IN**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia No. 785-17-EP/22**  
**Jueza ponente:** Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 01 de junio de 2022

**CASO No. 785-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 785-17-EP/22**

**Tema:** En esta decisión la Corte resuelve aceptar la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de la Unidad Judicial Multicompetente de Nabón (dentro de un proceso ejecutivo), por encontrar vulneración al derecho a la defensa.

**I. Antecedentes**

1. Dentro del juicio ejecutivo No. 01618-2015-00190, planteado el 16 de noviembre de 2015 por Nixon Geovani Noguera Chacha, en calidad de procurador judicial del economista Juan Carlos Urgilés, gerente y representante legal de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Jardín Azuayo Ltda. (en adelante la parte "actora"), en contra de Miguel Ángel Quezada Quezada y otros (en adelante la parte "demandada"), por el cobro de un pagaré a la orden por la cantidad de USD \$22.600,00 (veintidós mil seiscientos dólares de los Estados Unidos de América), más los intereses; el 23 de noviembre de 2015, la Unidad Judicial Multicompetente de Nabón avocó conocimiento de la causa y la admitió a trámite, solicitando se cite a los demandados<sup>1</sup>.
2. El 19 de abril de 2016, la Unidad Judicial Multicompetente de Nabón aceptó la demanda y dispuso que los demandados procedan al inmediato pago del capital por la cantidad de USD \$20.876,85, (veinte mil ochocientos setenta y seis dólares de los Estados Unidos de América con ochenta y cinco centavos) más los intereses estipulados y los de mora.
3. El 12 de septiembre de 2016, Miguel Ángel Quezada Quezada presentó un escrito señalando que:

*Señor Juez, con admiración he revisado el presente proceso en el sistema SATJE en el cual consta que me están evaluando el bien para rematarlo, basándose en una sentencia en la cual no se ha tomado en cuenta que cuando fui citado conteste la demanda incoada en mi contra y propuse excepciones dentro del término que me concede el Art. 429 del Procesal Civil. (...) o sea se sentenció sin tomar en cuenta mi escrito de fecha 24 de diciembre del 2015, mismo que consta en el proceso dejándome en total estado de indefensión (...) solicitó la nulidad de todo lo actuado a partir de mi escrito de fecha 24-12-2015, por*

<sup>1</sup> De las fojas 31, 32 y 34 del expediente del juzgado de origen, se desprende que Miguel Ángel Quezada Quezada fue citado mediante boletas judiciales los días 22, 23, y 28 de diciembre de 2016.

*solemnidades sustanciales comunes a todos los juicios tipificados en el Art. 346 numerales 5 del Procesal Civil. (sic)*

4. El 28 de septiembre de 2016, la Unidad Judicial Multicompetente de Nabón señaló que: *“(...) en consideración que la causa se encuentra en ejecución no es procedente dictar la nulidad conforme lo solicita (...) de la revisión del proceso no consta ningún escrito presentado por el compareciente”*.
5. Miguel Ángel Quezada Quezada presentó un escrito en el que manifiesta: *“Que de la revisión sistema SATJE podrá usted observar que el mismo consta en línea, pero nunca fue despachado y para constancia de lo expuesto adjunto copia debidamente certificada del escrito antes mencionado(...)” (sic)*.
6. El 17 de noviembre de 2016, el secretario de la Unidad Judicial Multicompetente de Nabón menciona: *“Dando cumplimiento a lo dispuesto en providencia inmediata anterior, siento como tal que el escrito cuya copia con la fe de presentación se adjunta, fue ingresado por el funcionario Pedro López, más (sic) no ha sido subido al sistema de causas ni ha sido incorporado al proceso”*. El mismo día, el secretario de la Unidad Judicial Multicompetente de Nabón sienta una nueva razón, aduciendo: *“Por un lapsus se ha sentado razón señalando que el escrito no fue subido al sistema de causas, cuando lo correcto es que el escrito presentado SI FUE SUBIDO AL SISTEMA DE CAUSAS, pero no fue incorporado al proceso”*.
7. Posteriormente, mediante providencia de 21 de diciembre de 2016, la Unidad Judicial Multicompetente de Nabón manifestó que *“Se ha sentada (sic) razón por Secretaría del escrito presentado por los demandados, sin embargo de lo cual de conformidad con lo dispuesto en el artículo 281 del Código de Procedimiento Civil el Juez que dictó sentencia en ningún caso, en consideración de lo cual no es procedente dictar la nulidad solicitada por el demandado” (sic)*.
8. El 8 de marzo de 2017, la Unidad Judicial Multicompetente de Nabón señaló día y hora para que se dé lugar al remate judicial en línea del terreno de propiedad de Miguel Ángel Quezada Quezada.
9. El 28 de marzo de 2017, Miguel Ángel Quezada Quezada (en adelante el “accionante”), presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 19 de abril del 2016, por la Unidad Judicial Multicompetente de Nabón.
10. Con auto de 04 de mayo de 2017, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción planteada, que se signó con el No. 785-17-EP.
11. Mediante escrito recibido el 08 de septiembre de 2017, la Unidad Judicial Multicompetente de Nabón manifestó que se han cancelado los valores adeudados a la cooperativa de ahorro y crédito Jardín Azuayo Ltda., por lo que se ha dispuesto la conclusión de la etapa de ejecución.

12. De conformidad al sorteo llevado a efecto en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
13. Mediante auto de 30 de septiembre de 2021, la Dra. Carmen Corral Ponce avocó conocimiento del caso, dispuso su notificación a las partes procesales y terceros con interés; y, requirió al juez actuante que remita su informe fundamentado.

## II. Consideraciones previas

### 2.1 Competencia

14. En los artículos 94 y 437 de la Constitución; artículos 63 y 191 número 2 letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), se establece la competencia de la Corte Constitucional, para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han violado derechos constitucionales.

### 2.2 Fundamentos de la acción y pretensión

15. El accionante señala que la decisión judicial impugnada vulnera sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la defensa establecido en el artículo 76, numeral 7, literal a) de la Constitución; y a la tutela judicial efectiva determinado en el artículo 75 del texto constitucional.
16. El accionante sostiene que:

*Pese haber contestado la demanda y proponer las excepciones en el término previsto y que establece el artículo 429 del Procesal Civil, escrito por el cual nunca fue despachado, reconocer al juez del error que han cometido, luego de haberme enterado cuando se encontraban notificando el embargo o que pague el capital de VEINTE MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y SEIS DÓLARES Y OCHENTA Y CINCO CENTAVOS DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA, sentencia que nunca me enteré y por no poder defenderme, dicha actuación procesal en mi contra me están rematando el bien que tengo, ubicado en el Sitio Morasloma del cantón Nabón, basándose en la sentencia, donde no se me tomó en cuenta que cuando fui citado y luego de haber contestado la demanda me han dejado en total estado de indefensión, haciendo caso omiso en mi escrito de contestación y excepciones, y negándoseme el derecho para agotar todos los recursos ordinarios y extraordinarios, que el ordenamiento jurídico ecuatoriano contempla para hacer prevalecer mis derechos, la mencionada sentencia vulnera de forma grave e irreparable mis derechos fundamentales. (sic)*

17. En razón de lo antes expuesto, solicita que se declare la nulidad de la sentencia impugnada de 19 de abril de 2016, y se anule el remate de su bien, así como se disponga el pago de daños y perjuicios que se le han ocasionado.

### 2.3 Posición de la autoridad judicial accionada

18. Si bien se solicitó a la autoridad judicial accionada que remita su informe de descargo mediante auto de 30 de septiembre de 2021, hasta la fecha no se ha remitido dicho informe.

### III. Análisis

19. De acuerdo con el artículo 94 de la Constitución y el artículo 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.
20. El accionante sostiene que se vulneraron sus 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 del procedimiento, previstos en los artículos 75 y 76 número 7 letra a) de la Constitución, respectivamente. Revisada la demanda, se encuentra que el argumento que refiere el accionante para justificar la vulneración de sus derechos constitucionales alegados, es que la Unidad Judicial Multicompetente de Nabón no consideró su escrito de contestación a la demanda para dictar sentencia. Por tanto, esta Corte considera que los cargos señalados se pueden examinar a través de la alegada vulneración del derecho al debido proceso, en la garantía de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.
21. Específicamente respecto al cargo del accionante sobre la falta de notificación de la sentencia, esta Corte considera necesario enfatizar que en su demanda el accionante alega la vulneración de su derecho a la defensa en dos momentos procesales distintos; siendo el primero, cuando no se incorporó al proceso su escrito de contestación a la demanda presentado oportunamente, y, el segundo, la falta de notificación de la sentencia impugnada. Dado que, de los argumentos esgrimidos por el accionante en su demanda, como se desprende del párrafo 16 *ut supra*, la alegada vulneración de su derecho a la defensa se configuraría en el primer momento, siendo el segundo tan solo un efecto consecuente del primero, esta Corte centrará su análisis frente a la falta de incorporación de su escrito de contestación a la demanda en el proceso; es decir, centrará su análisis tan solo al primer momento alegado por el accionante.
22. El derecho a la defensa en sus garantías consagradas en el artículo 76 numeral 7 literales a, y h de la Constitución establece que: “*a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento (...) h) Presentar en forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra*”.
23. Al respecto, esta Corte se ha pronunciado en casos anteriores estableciendo que: “*El derecho a la defensa supone iguales condiciones y oportunidades de las partes*”.

*involucradas en el proceso para ser debidamente escuchado (en actuaciones tales como presentar y analizar pruebas, e interponer recursos dentro de plazos o términos)”<sup>2</sup>.*

24. La Corte Constitucional ha enfatizado que la defensa es un componente esencial del debido proceso, mediante el cual se garantiza que ninguna persona sea privada de los medios necesarios para reclamar y hacer respetar sus derechos dentro de un proceso en el que se determinen derechos y obligaciones. El pleno ejercicio del derecho a la defensa es indispensable durante la tramitación del procedimiento, porque de ello dependerá, en última instancia, el resultado del mismo<sup>3</sup>.
25. Este Organismo ha determinado que: “(...) *Para verificar la violación del derecho a la defensa, se debe determinar si el accionante fue dejado en indefensión como sujeto procesal. Esto es, **que se le haya impedido comparecer al proceso o a una diligencia determinante del mismo**; o, que pese a haber comparecido, no haya contado con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica adecuada; o igualmente que, en razón de un acto u omisión de la autoridad judicial, el sujeto no haya tenido la oportunidad procesal de hacer uso de los mecanismos de defensa que le faculta la ley, como por ejemplo presentar pruebas, impugnar una resolución, etc.”<sup>4</sup> (énfasis agregado).*
26. De la revisión del Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano, se evidencia que el 24 de diciembre de 2015, el accionante presentó su contestación a la demanda ante la Unidad Judicial Multicompetente de Nabón. Sin embargo, de la revisión del expediente se desprende que dicho escrito nunca fue incorporado al proceso. Así mismo, en providencia de fecha 17 de noviembre de 2016, la Unidad Judicial Multicompetente de Nabón manifestó que “*el escrito presentado SI FUE SUBIDO AL SISTEMA DE CAUSAS, pero no fue incorporado al proceso*”.
27. Como resultado, la Unidad Judicial Multicompetente de Nabón dictó sentencia el 19 de abril de 2016, sin tomar en consideración el escrito de contestación a la demanda presentado por el accionante oportunamente.
28. En este contexto, esta Corte considera que, como consecuencia, se privó al accionante de hacer uso de los mecanismos de defensa que la ley faculta, tales como proponer sus argumentos y excepciones a la demanda.
29. Por lo tanto, se verifica la vulneración del derecho a la defensa alegado, y se hace un llamado de atención a la Unidad Judicial accionada, así como a todos los servidores públicos encargados de haber incorporado al proceso el escrito de contestación a la demanda del accionante.
30. Ahora bien, en ese sentido, corresponde ordenar las medidas de reparación que, conforme este Organismo ha señalado, deben adaptarse al caso particular, manteniendo

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2198-13-EP/19, de 4 de diciembre de 2019, párr.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1298-17-EP/2, de 22 de septiembre de 2021.

<sup>4</sup> Sentencia No. 2035-16-EP/21 párr. 31.

un criterio de eficacia, proporcionalidad y principalmente, sin desconocer y afectar derechos de terceros<sup>5</sup>. Concretamente, el artículo 18 de la LOGJCC establece que la reparación podrá incluir, entre otras formas, “*la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud*”.

31. En el presente caso, debido a que han transcurrido más de cuatro años desde que la deuda fue cancelada, y existen por tanto, situaciones jurídicas consolidadas que impiden que esta Corte retrotraiga el proceso hasta el momento en que se vulneró el derecho a la defensa del accionante; se dispone en su lugar que, el Consejo de la Judicatura pague al accionante una reparación económica por el daño material causado a este, el mismo que deberá cubrir concretamente los costos en los que incurrió el accionante durante el tiempo que se ha sometido a litigio, tanto en sede ordinaria, como constitucional, desde la vulneración de su derecho a la defensa, esto es, desde que la Unidad Judicial Multicompetente de Nabón no incorporó su escrito de contestación a la demanda al proceso, hasta la emisión de esta sentencia.
32. Por otro lado, esta Corte considera necesario disponer al Consejo de la Judicatura que realice una investigación respecto de lo ocurrido, por el error en la incorporación al proceso del escrito de contestación a la demanda del accionante, a fin de que se pueda determinar la responsabilidad de las servidoras o servidores públicos encargados.
33. Adicionalmente, esta Corte considera oportuno ordenar al Consejo de la Judicatura, como medida de satisfacción, que emita disculpas al accionante por la vulneración de su derecho a la defensa. Al respecto, dicha institución deberá emitir una comunicación dirigida y notificada al accionante en su domicilio o correo electrónico señalado.
34. Finalmente, como garantía de no repetición, se dispone al Consejo de la Judicatura que esta sentencia sea difundida entre los operadores de justicia a fin de evitar que se incurra en vulneraciones similares a la que dio lugar a la presente causa.

#### 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. Aceptar la acción extraordinaria de protección **No. 785-17-EP**.
2. Como medidas de reparación se dispone:
  - a. Ordenar que el expediente sea enviado al correspondiente Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo para que determine la indemnización que corresponda respecto del daño material generado para

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 306-16-EP/21 de 24 de marzo de 2021, párr. 44.

el accionante concretamente por los costos en los que tuvo que incurrir, durante el tiempo que se ha sometido a litigio tanto en sede ordinaria, como constitucional, desde la vulneración de su derecho a la defensa, esto es, desde que la Unidad Judicial Multicompetente de Nabón no incorporó su escrito de contestación a la demanda al proceso, hasta la emisión de esta sentencia. El pago de la reparación económica de los daños materiales que sean debidamente verificados le corresponderá al Consejo de la Judicatura, que tendrá a salvo su derecho de acción de repetición de conformidad con los artículos 67 y siguientes de la LOGJCC, y de conformidad con lo establecido en el artículo 33 del Código Orgánico de la Función Judicial.

- b. Disponer al Consejo de la Judicatura que realice una investigación respecto de lo ocurrido, por el error en la incorporación al proceso del escrito de contestación a la demanda del accionante, a fin de que se pueda determinar la responsabilidad de las servidoras o servidores públicos encargados. Dentro del plazo de 90 días, el Consejo de la Judicatura informará a esta Corte sobre el cumplimiento de esta medida.
- c. Ordenar al Consejo de la Judicatura que emita disculpas en favor de Miguel Ángel Quezada Quezada por haber vulnerado su derecho a la defensa al no incorporar al proceso su escrito de contestación a la demanda en el juicio ejecutivo No. 01618-2015-00190. De tal manera, dicha institución deberá emitir una comunicación dirigida y notificada al accionante en su domicilio o correo electrónico señalado, en el plazo de 30 días, con el siguiente contenido:

*“El Consejo de la Judicatura pide disculpas a Miguel Ángel Quezada Quezada por no haber incorporado su escrito de contestación a la demanda presentado oportunamente en el proceso de juicio ejecutivo No. 01618-2015-00190, vulnerando así su derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal a de la Constitución de la República”.*

- d. Como garantía de no repetición, disponer al Consejo de la Judicatura que esta sentencia sea difundida entre los operadores de justicia, a fin de evitar que se incurra en vulneraciones similares a la que dio lugar a la presente causa. Para efectos de la verificación de esta medida, los responsables del departamento de tecnología y comunicación del Consejo de la Judicatura deberán presentar constancia de su cumplimiento, en el término de 10 días contados desde la notificación de esta sentencia.
3. Notifíquese, devuélvase el expediente al juzgado de origen y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por  
ALI VICENTE LOZADA  
PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión ordinaria de miércoles 01 de junio de 2022; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNE

078517EP-463e5



**Caso Nro. 0785-17-EP**

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

***Documento firmado electrónicamente.***

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia No. 1245-17-EP/22**  
**Jueza ponente:** Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 01 de junio de 2022

**CASO No. 1245-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 1245-17-EP/22**

**Tema:** La Corte Constitucional desestima una acción extraordinaria de protección presentada por el Ministerio de Inclusión Económica y Social, luego de verificar que no existieron violaciones al derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación.

**I. Antecedentes y procedimiento**

1. El 19 de marzo de 2013, la señora Janet del Consuelo Castillo Villa presentó un recurso subjetivo o de plena jurisdicción en contra de la resolución administrativa emitida por el Ministerio de Inclusión, Económica y Social el 21 de noviembre de 2012, que ordenó su destitución por el presunto cometimiento de una falta grave.<sup>1</sup> El conocimiento de la causa fue prevenido por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito – en adelante “TDCA”-, y fue signada bajo el número 17811-2013-6941.
2. El 16 de diciembre de 2016, el TDCA mediante sentencia resolvió aceptar la demanda planteada, declaró *“ilegal el acto administrativo contenido en la Resolución de 21 de noviembre de 2012, expedido por el MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL, disponiéndose la restitución de la señora JANETH DEL CONSUELO CASTILLO VILLA, al cargo que venía desempeñando de Servidora Pública de Apoyo 2, o a un cargo igual o similar jerarquía (sic) y remuneración hasta antes de su ilegal destitución”*.<sup>2</sup>
3. El 7 de enero de 2016, el Ministerio de Inclusión, Económica y Social, - en adelante “la entidad accionante”-, recurrió en casación de la sentencia de instancia. En casación el proceso fue signado con el número 17741-2016-0190.

<sup>1</sup> Expediente judicial Fs. 6. Resolución administrativa emitida por el Ministerio de Inclusión, Económica y Social el 21 de noviembre de 2012: *“En consecuencia ordenó la Destitución de la funcionaria señora Janet del Consuelo Castillo Villa, con cédula de ciudadanía No. 1707238539, Servidora Pública de Apoyo 2, funcionaria de la Dirección Administrativa del Ministerio de Inclusión Económica y Social, Planta Centra. En virtud que ha cometido la falta grave establecida en el Art. 42 literal b) del mismo cuerpo legal en concordancia con el Art. 48 literal j) [de la LOSEP]”*.

<sup>2</sup> Expediente judicial Fs. 346.

4. El 17 de abril de 2017, el conjuer Iván Saquicela Rodas de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, -en adelante “el conjuer nacional”-, mediante auto inadmitió el recurso de casación deducido.
5. El 20 de abril de 2017, la entidad accionante solicitó la aclaración del auto de inadmisión del recurso de casación; lo cual fue rechazado en auto de 16 de mayo de 2017.
6. El 23 de mayo de 2017, la entidad accionante presentó acción extraordinaria de protección impugnando el auto de inadmisión de 17 de abril de 2017.
7. El 12 de septiembre de 2017, el Tribunal de la Sala de Admisión conformado por las juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinargote y Wendy Molina Andrade admitió a trámite la causa No. 1245-17-EP.
8. Una vez posesionados los jueces constitucionales de la conformación 2019-2022, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, correspondiéndole a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.
9. El 29 de abril de 2022, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y solicitó a la autoridad judicial demandada que emita su informe de descargo.

## II. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución (“CRE”) y 58 y 191 numeral 2 letra d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

## III. Actos jurisdiccionales impugnados

11. En el apartado tercero de la demanda de acción extraordinaria de protección se identifica como el acto jurisdiccional impugnado al auto de inadmisión del recurso de casación emitido por el conjuer nacional el 17 de abril de 2017.

## IV. Fundamentos de las partes

### 4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

12. La entidad accionante solicita que se declare con lugar su demanda de acción extraordinaria de protección, y que declare la vulneración de sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, el debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y motivación, y a la seguridad jurídica. En su construcción argumentativa expuso lo siguiente:

- a. **Con relación a la tutela judicial efectiva:** Cita el artículo 75 de la Constitución, transcribe un extracto de la sentencia constitucional No. 052-13-SEP-CC, que

contiene una definición sobre el contenido de este derecho, y finalmente afirma que: *“La falta de despacho del recurso de casación, el tiempo transcurrido en exceso, y su posterior resolución que no trata las cuestiones de fondo, afecta gravemente al principio de tutela judicial efectiva”*.

**b. En cuanto al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y motivación:** En lo principal manifiesta que, *“la resolución emitida por la Corte Nacional de Justicia del Ecuador inobserva las garantías básicas enunciadas en los numerales 1 y 7 literal 1) del artículo 76, de la norma constitucional, mismos que determinan la obligación de los poderes públicos de garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, así como también emitir resoluciones motivadas, puesto que es evidente que la jueza o juez es garantista de los derechos constitucionales, y no puede transgredir el ordenamiento jurídico y sus actuaciones deben darse en apego a lo estipulado en el artículo 25 del Código Orgánico de la Función Judicial”*, y luego concluye que, *“[l]a motivación de las resoluciones judiciales es un componente fundamental del derecho a la tutela efectiva. En tal virtud constituye una garantía del debido proceso, exigible y común a todo pronunciamiento emanado de los tribunales de justicia. Una resolución que no trata el asunto de fondo, y no justifica la decisión adolece de motivación”*.

**c. Por último, respecto a la seguridad jurídica, expresa que:** *“la sentencia y la resolución de casación son viciadas, puesto que no consideran en lo absoluto la realidad fáctica, es decir, que existió inobservancia de la norma constitucional y legal por parte del Tribunal Contencioso Administrativo al dictar una sentencia que ordena la restitución a su puesto de trabajo o a uno similar o de igual jerarquía a la señora Janeth del Consuelo Castillo Villa”*.

#### **4.2. Posición de la autoridad judicial demandada**

- 13.** El 3 de mayo de 2022, el congreso nacional fue notificado con el auto de avoco de 29 de abril de 2022 en el cual se le ordenó que remita su informe de descargo. A la presente fecha, la autoridad judicial requerida no ha cumplido con lo ordenado.

### **V. Análisis constitucional**

#### **5.1. Determinación de problema jurídico**

- 14.** La Corte Constitucional ha señalado que, en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.
- 15.** En este sentido, este Organismo ha determinado que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: **(i) una tesis o conclusión**, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se

acusa; **(ii) una base fáctica** consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental; tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y, **(iii) una justificación jurídica** que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.

16. No obstante, la Corte Constitucional, cuando evidencia que un cargo no cumple con una argumentación mínimamente completa, debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo *in examine*, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.<sup>3</sup>
17. En este orden de ideas, dentro del cargo de la presunta violación del derecho a la tutela judicial efectiva, la entidad accionante ha hecho una breve referencia a la lesión del derecho a ser juzgado en un plazo razonable -derecho autónomo de la tutela judicial efectiva- (*párr. 12.a supra*). Empero, si bien ha afirmado que ha transcurrido tiempo en exceso, no ha brindado una justificación jurídica tendiente a explicar de qué forma el tiempo que transcurrió haya generado una afectación en la situación jurídica de la entidad accionante que pudiere haber infringido el derecho invocado<sup>4</sup>. Es decir, no ha expuesto una construcción argumentativa mínima a través de la cual se soporte dicha afirmación; por lo que, no ha sido posible plantear un problema jurídico a partir de tal cargo. Por este motivo y haciendo un esfuerzo razonable, se planteará un problema sobre la supuesta violación de la tutela judicial efectiva por una presunta falta del pronunciamiento sobre el recurso de casación.
18. Con relación al cargo de la supuesta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes (*párr. 12.b supra*) este Organismo pese a haber realizado un esfuerzo razonable no ha podido encontrar una construcción argumentativa compuesta por una justificación jurídica y base fáctica mínima que posibiliten el planteamiento de un problema jurídico, en tanto que, se limita a realizar afirmaciones generales.
19. Finalmente, en lo que atañe a la seguridad jurídica, la entidad accionante se ha limitado a afirmar brevemente que ha existido una inobservancia de normas constitucionales y legales, sin precisar cuáles ni aportar una justificación jurídica y fáctica mínimamente suficiente. Motivo por el cual, incluso haciendo un esfuerzo razonable, no se ha podido plantear un problema jurídico respecto a ese cargo.
20. Por las razones antedichas, se abordarán exclusivamente los siguientes dos problemas jurídicos sobre aquellos derechos sobre los cuales se ha comprobado una construcción argumentativa mínima:

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 18.

<sup>4</sup> Expediente judicial Fs. 44-48. De la revisión de la demanda de acción extraordinaria de protección no existen elementos ni argumentos tendientes a explicar que el tiempo transcurrido entre la presentación del recurso y la emisión del auto de inadmisión haya generado una afectación en la situación jurídica de la entidad accionante y por tanto violado los derechos de la entidad accionante.

## 5.2. Primer problema jurídico: ¿Se violó el derecho a la tutela judicial efectiva de la entidad accionante?

21. El derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra consagrado en el artículo 75 de la CRE, el cual señala: *“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”*.
22. La jurisprudencia de esta Corte sistematizada en la sentencia No. 889-20-JP/21 ha determinado de forma consistente que la tutela judicial efectiva tiene tres componentes, que podrían concretarse en tres derechos: **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**. La nominación de derechos, y no solamente momentos o elementos, cabe porque cada uno de ellos tiene titular, contenido propio, sujeto obligado y pueden ser exigibles; además denota la importancia que tiene cada uno de sus componentes para el sistema de administración de justicia y para las personas que requieren tutela efectiva de sus derechos.<sup>5</sup>
23. En el caso in examine, la entidad accionante afirmó que se habría violentado su derecho a la tutela judicial efectiva por *“[l]a falta de despacho del recurso de casación, (...) y su posterior resolución que no trata las cuestiones de fondo”*. Los alegatos expuestos por la entidad accionante se relacionan con la presunta lesión del derecho al acceso a la administración de justicia.

### a. El derecho al acceso a la administración de justicia

24. El derecho al acceso a la administración de justicia se concreta en el **derecho a la acción** y el **derecho a tener respuesta a la pretensión**. El derecho de acción garantiza a las personas la posibilidad de activar una instancia o grado jurisdiccional para poner en conocimiento y resolución de los órganos de la Función Judicial una petición o pretensión en particular. Por su parte, el derecho a recibir una respuesta vela para que las peticiones y pretensiones de las personas obtengan una respuesta suficientemente motivada sea o no favorable a los intereses de aquellas.
25. Respecto al derecho de acción al ser un derecho de configuración legislativa, como regla general no se considera como obstáculo o impedimento su rechazo cuando quien activa a la administración de justicia inobserva los presupuestos o requisitos establecidos para que proceda la acción.<sup>6</sup>
26. Asimismo, el derecho recibir respuesta no implica que la respuesta judicial sea favorable a la pretensión o a los intereses de las partes procesales. Tampoco implica que se

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21, párr. 110.

<sup>6</sup> *Ibidem*, párr. 114.

resuelva sobre el fondo de la controversia si se incumplen los requisitos y exigencias previstas en la regulación procesal de cada tipo de contienda judicial.<sup>7</sup>

27. De este modo, si en un caso concreto se demuestra que se pudo ejercer la acción y tener una respuesta motivada (favorable o no) a la pretensión, entonces se garantizó el acceso a la justicia.
28. Dentro de la presente causa, la entidad accionante considera que se ha violentado su derecho de acceso a la justicia al no haberse despachado su recurso ni obtenido una resolución que aborde los temas de fondo de la controversia.
29. Con relación al acceso a los órganos de justicia, de la revisión del expediente judicial se ha podido comprobar lo siguiente:
  - i. El recurso de casación interpuesto por la entidad accionante el 7 de enero de 2016 fue concedido por el TDCA mediante auto de 11 de enero de 2016, disponiendo su *“remisión a la Sala de lo Contencioso Administrativo de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia”*<sup>8</sup>.
  - ii. El 10 de febrero de 2016,<sup>9</sup> la Unidad de Gestión Documental, Sorteos y Archivo de la Corte Nacional de Justicia efectuó el sorteo del recurso, correspondiéndole su conocimiento al conjuer nacional.
  - iii. El 17 de abril de 2017, el conjuer nacional, mediante auto, inadmitió el recurso de casación deducido.
30. En consecuencia, al existir evidencia de que el recurso de la entidad accionante activó los órganos jurisdiccionales competentes, y que dichos órganos lo conocieron y resolvieron (inadmisión), se descarta una presunta lesión de su derecho a acceder a la justicia.
31. Por otro lado, en lo que refiere al derecho a recibir una respuesta, la Corte Constitucional ha resaltado la naturaleza extraordinaria y formal del recurso de casación, el mismo que se halla configurado por dos fases procesales: **(i) la fase de admisión**, a cargo de un conjuer de la Corte Nacional, cuyo objeto de análisis se centra en la demanda del recurrente, y que tiene como finalidad la verificación del cumplimiento de los requisitos de admisibilidad exigidos por la ley; y **(ii) la fase de casación propiamente dicha o de fondo**, la cual es competencia de una Sala de jueces de la Corte Nacional, y que tiene como finalidad el análisis del acto jurisdiccional recurrido, en lo que refiere a los cargos que superaron el examen de admisión. En esta línea, mientras que en la fase de admisibilidad el objeto de estudio está dado por la demanda del recurrente, en la fase de

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, párr. 118.

<sup>8</sup> Expediente judicial Fs. 410.

<sup>9</sup> Expediente de casación. Fs. 1.

casación propiamente dicha o de fondo, el objeto de estudio lo configura el acto jurisdiccional impugnado.<sup>10</sup>

32. Por consiguiente, si un recurso de casación no aborda el fondo de los cargos del casacionista, puesto que fue rechazado motivadamente en la fase de admisión al no cumplir con los requisitos exigidos por las normas procesales, no se viola el derecho a recibir una respuesta.
33. En el auto de inadmisión del recurso de casación de 17 de abril de 2017, el congreso nacional razonó que el mismo no cumplía con los requisitos exigidos por la ley procesal, respecto a la argumentación de la causal por la cual había sido propuesto (tercera), al considerar que el *“recurso presentado no existe mención a la norma de derecho sustantivo que hubiere sido equivocadamente aplicado o no aplicado”, “no existe ninguna norma de derecho que contenga precepto alguno de valoración probatoria”, “así como tampoco existen normas de derecho sustantivo que se las presente como indirectamente afectada por algún vicio de valoración probatoria, lo que vuelve inútil el recurso porque es requisito sine qua non para la impugnación por la causal tercera”*.
34. Por lo tanto, al comprobarse que el recurso de casación de la entidad accionante sí recibió una respuesta en fase de admisión, este Organismo descarta que se haya violentado el derecho a recibir una respuesta.

### **5.3. Segundo problema jurídico: ¿Se violó el derecho a la motivación de la entidad accionante?**

35. La garantía de la motivación se encuentra prevista en el artículo 76 numeral 7 letra l de la Constitución de la siguiente forma: *“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”*. En la sentencia No. 1158-17-EP/21 esta Corte sistematizó su jurisprudencia respecto a esta garantía y señaló que toda decisión del poder público debe contener una estructura mínima que evidencie una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa como en la fundamentación fáctica.
36. En la sentencia No. 1158-17-EP/21, al acusar la vulneración de la garantía de la motivación, es necesario que la parte procesal *“formule con aceptable claridad y precisión las razones por las que se habría vulnerado la garantía de la motivación”*<sup>11</sup>. Es decir, no basta con realizar afirmaciones genéricas y debe especificarse en qué consiste el supuesto defecto en la motivación, puesto que la carga argumentativa recae sobre quien afirma que la garantía de la motivación ha sido transgredida, toda vez que la suficiencia de la motivación se presume, como ocurre con toda condición de validez de los actos del poder público<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2391-17-EP/21, párr. 20.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 100.

<sup>12</sup> *Ibid.*

37. Este Organismo hará un esfuerzo razonable para verificar si el auto impugnado se encuentra debidamente motivado, tomando en cuenta la suficiencia fáctica y normativa. De la revisión del auto, y de acuerdo a lo establecido por esta Corte, la fundamentación fáctica en un auto de inadmisión de casación implica que el conjuer debe tener en consideración los argumentos y los vicios casacionales señalados en el recurso de casación<sup>13</sup>.
38. Del análisis del acto impugnado, esta Corte ha podido verificar que el recurso de casación de la entidad accionante fue inadmitido con base a los siguientes argumentos:
- a. *“La Corte Suprema de Justicia en múltiples fallos dictados ha expresado que este es un recurso “...vertical, extraordinario, formalista, riguroso, independiente, de noble finalidad, especial y de excepción; de carácter dispositivo y casuístico; de oportunidad, de alta técnica jurídica; completo, de admisibilidad restringida; axiomático y de orden público; de aplicación estricta, matemática en su análisis”. (Suplemento Registro Oficial 99, de 2 de julio de 1997, página 6)”*.
  - b. *“En el caso de la causal tercera, la configuración de la llamada “proposición jurídica completa”, en el supuesto de la violación indirecta, requiere que se señale: a) la norma relativa a la valoración de la prueba que ha sido inaplicada, indebidamente aplicada o erróneamente interpretada; y, b) la norma de derecho sustantivo que, como consecuencia del vicio en la aplicación de la norma de valoración de la prueba, ha sido equivocadamente aplicada o inaplicada. Para integrar la proposición jurídica completa conforme lo requiere esta causal, se deben: a) citar las normas relativas a la valoración de la prueba que el tribunal de instancia ha infringido (aplicado indebidamente, omitido aplicar o interpretado erróneamente), en aquellos casos en los cuales nuestro sistema de derecho positivo establece el sistema de prueba tasada; y, de ser del caso, citar los principios violados de la sana crítica en los casos en los cuales se aplica la misma; y, b) citar las normas sustantivas infringidas (aplicación indebida o falta de aplicación) como consecuencia del yerro en las normas y principios reguladores de la prueba, requisito indispensable para la integración de la proposición jurídica completa y para la procedencia del cargo al amparo de la causal tercera, porque no basta que en la sentencia haya vicio de derecho en la valoración probatoria sino que es indispensable este otro requisito copulativo o concurrente”*.
  - c. *“Previo cualquier consideración sobre la argumentación presentada por el recurrente, resulta imperioso relieves que la forma como ha fijado los hechos el Tribunal ad quem, en base a la valoración de la prueba realizada, es una formulación fáctica que no puede ser revisada por los Juzgadores de Casación”*.
  - d. *“La fundamentación del recurrente tiene la finalidad de que la Sala de Casación revalore toda la masa de pruebas, lo cual, como queda dicho, no es el objetivo de la causal tercera”*.
  - e. *“En el recurso presentado no existe mención a la norma de derecho sustantivo que hubiere sido equivocadamente aplicado o no aplicado, por lo que la proposición jurídica está incompleta. Todas las normas mencionadas en el recurso se refieren a*

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 298-17-EP/22, párr. 42.

*apreciación de la prueba (Art. 114 y 115 C.P.C.); pero, no existe ninguna norma de derecho que contenga precepto alguno de valoración probatoria, pues las mentadas normas no se ajustan a la proposición jurídica completa de la causal, así como tampoco existen normas de derecho sustantivo que se las presente como indirectamente afectada por algún vicio de valoración probatoria, lo que vuelve inútil el recurso”.*

39. De esta forma, se advierte que, para la inadmisión del recurso de casación de la entidad accionante, la autoridad judicial demandada, con base en la jurisprudencia ordinaria expuso la naturaleza del recurso de casación, y luego reprodujo los requisitos que de conformidad con la causal tercera de la ley de casación vigente debían ser cumplidos (**justificación jurídica**). Una vez sentado esto, procedió a argumentar como el recurso de la entidad accionante estaba desnaturalizando el recurso de casación por cuanto planteaba una revaloración fáctica de la controversia, y después abordó el incumplimiento de los requisitos argumentativos de la causal tercera (**justificación fáctica**). Por lo tanto, la Corte Constitucional concluye que la autoridad judicial demandada adoptó su decisión con una motivación suficiente, descartando el cargo de la entidad accionante.

## VI. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección No. 1245-17-EP.
2. **Devolver** el expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO  
Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO  
Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión ordinaria de miércoles 01 de junio de 2022; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones. - Lo certifico.



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

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

124517EP-463e0



**Caso Nro. 1245-17-EP**

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

***Documento firmado electrónicamente.***

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia No. 2779-17-EP/22**  
**Jueza ponente:** Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 01 de junio de 2022

**CASO No. 2779-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 2779-17-EP/22**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza si el auto de inadmisión del recurso de casación dictado en la causa 09501-2017-00265, por el conjuez de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia de 03 de octubre de 2017 vulneró el debido proceso en la garantía de motivación de la empresa Kitton S.A. Una vez realizado el análisis correspondiente, esta Corte desestima la acción.

**I. Antecedentes**

1. El 17 de abril de 2017, la Dra. Mónica Marina Palacios Cabrera, gerente general de la compañía Kitton S.A. presentó una demanda de impugnación tributaria en contra de la Resolución No. SENAE-DGN-2017-0085-RE de 23 de enero de 2017, suscrita por el director nacional del Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador (SENAE), que declaró sin lugar el reclamo administrativo de impugnación No. 376-2016, presentado por Kitton S.A. y ratificó la legalidad y validez de la rectificación de tributos No. JRP1-2016-0797-D001<sup>1</sup>, suscrito por el director regional 1 de Intervención del SENAE. La causa se signó con el No. 09501-2017-00265.
2. El 02 de agosto de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil declaró sin lugar la demanda, por lo que confirmó la validez de la resolución impugnada y de la rectificación de tributos. Al respecto, el Tribunal refirió: *“Debido a que la mercancía importada por el actor no corresponde a bombillas ni a casquillos bipin, no pueden ser clasificadas en la subpartida arancelaria 8543.70.90.00 y fue correcta la clasificación arancelaria efectuada por la administración aduanera en su acto de determinación (dentro de la partida 9405, dependiendo la subpartida al ambiente donde deba ser colocado, externo/público o no)”*.
3. De esta decisión, Kitton S.A. solicitó ampliación y aclaración, solicitud que fue negada en auto de 18 de agosto de 2017.

<sup>1</sup> La rectificación de tributos expone que respecto a las declaraciones aduaneras de importación (DAI) Nos. 028-2012-10-10116848 y 028-2012-10-00092462, que las mercancías importadas lamps led y led streetlite, que habían sido declaradas bajo la subpartida arancelaria 8541.40.90.00, tienen como clasificación arancelaria 9405.10.90.00 (lamp. Led) y 9405.40.10.00 (led streetlite), en aplicación de la primera y sexta reglas de interpretación de nomenclatura arancelaria.

4. El 28 de agosto de 2017, Kitton S.A. interpuso recurso de casación. El 03 de octubre de 2017, el congreso de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso propuesto por la compañía actora.
5. El 17 de octubre de 2017, la Dra. Mónica Marina Palacios Cabrera, gerente general de la compañía Kitton S.A. (en adelante “la accionante”) presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión referido en el párrafo anterior.
6. El 08 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, con voto de mayoría, admitió a trámite la demanda bajo el No. 2779-17-EP. Posteriormente, el 31 de enero de 2018, la causa fue sorteada a la jueza constitucional Roxana Silva Chicaíza.
7. Mediante sorteo de 12 de noviembre de 2019 la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien el 01 de septiembre de 2021, avocó conocimiento de la causa, ordenó que se notifique a las partes, y solicitó el informe de descargo a la judicatura que emitió el acto impugnado.
8. El 06 de septiembre de 2021, el Dr. Gustavo Durango Vela, presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia y los jueces José Dionicio Suing Nagua y Fernando Antonio Cohn Zurita remitieron el informe de descargo correspondiente.

## **II. Competencia de la Corte Constitucional**

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República; y 60 al 64 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

## **III. Decisión Impugnada**

10. La decisión impugnada por la accionante es el auto dictado por el congreso de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia el 03 de octubre de 2017 que inadmitió el recurso de casación interpuesto por la compañía Kitton S.A.

## **IV. Pretensión y argumentos de las partes**

### **IV.1. La accionante**

11. La accionante alega que el auto impugnado ha vulnerado sus derechos constitucionales correspondientes al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, el derecho a la defensa y la garantía de la motivación; y, el derecho a la seguridad jurídica; que se contemplan en los artículos 76 numerales 1 y 7 literales a) y l) y 82 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE).

12. Para sustentar su reclamación, la accionante transcribe la parte resolutive, y los numerales 3.4 y 3.4.4 del auto impugnado. Refiere elementos doctrinarios vinculados a la acción extraordinaria de protección, así como al recurso extraordinario de casación y concluye que:

*Señores Jueces Constitucionales, es imperativo manifestar que el recurso de casación se fundamentó precisamente en la inobservancia y no reconocimiento del objeto de la controversia fijado en la audiencia preliminar de juicio del inferior, conforme lo determina el artículo 294 numeral 2) del COGEG (sic) ya que se habían admitido todas las pruebas enunciadas en mi demanda como precisamente lo determina el artículo 294 numeral 7) literal a) del citado cuerpo de ley, sin embargo, sin motivación alguna las pruebas calificadas y aceptadas dentro de la etapa de la audiencia preliminar, violentando normas constitucionales como la motivación y la seguridad jurídica consagradas en la Constitución de la República del Ecuador, no fueron tomadas en cuenta al momento de dictar la sentencia por la Sala Única del Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Tributario con sede en la ciudad de Guayaquil* (énfasis en el texto original).

13. Continúa la accionante indicando que el recurso de casación interpuesto en el fuero ordinario debió ser admitido a trámite, y que el auto se encuentra inmotivado ya que no es razonable, lógico ni comprensible. Al respecto, menciona el contenido de esos criterios y concluye:

*Principios jurídicos que se inobservaron en la sentencia dictada por la Sala Especializada del Tribunal de lo Contencioso Tributario con sede en la ciudad de Quito, dentro del recurso de casación planteado, el mismo que a nuestro entender careció de la motivación trayendo consigo la violación a la seguridad jurídica en nuestro país, normas constitucionales de cumplimiento obligatorio en cualquier sentencia como lo prevé la Constitución de la República del Ecuador, ya que dentro del recurso de casación planteado se fundamentó en debida forma la procedencia y su análisis, sin embargo, el señor Juez de casación no consideró la procedencia y las normas de derecho que se infringieron y que trajo consigo la incidencia del vicio de decisión de la sentencia dictada el 03 de agosto del 2017, por la Sala Tributaria con sede en la ciudad de Guayaquil* (énfasis en el texto original).

14. En cuanto a la presunta transgresión del artículo 76 numeral 1 y numeral 7 letra a) de la CRE, la accionante expone: “*la sala Especializada de lo Tributario de la Corte Nacional de Justicia habría desnaturalizado el recurso de casación, al no haber entrado a calificar los hechos de instancia y argumentos expuestos, realizando una equivocada valoración probatoria al determinar en su fallo la inadmisibilidad sin fundamento alguno, la casación planteada (...) el tribunal de casación debió haber resuelto conforme a la naturaleza de la causales segunda y cuarta del artículo 266 del COGEP, que tienen como condición la motivación jurídica y la valoración de las pruebas que precisamente no se lo realizó, trayendo consigo la vulneración de los derechos constitucionales que me asisten, ampliamente expresados y señalados*”.

15. En atención a lo manifestado, la accionante solicita se acepte su acción y que mediante sentencia se resuelva resarcir sus derechos constitucionales al dejar sin efecto el auto impugnado.

## IV.2. Legitimado pasivo

16. El 06 de septiembre de 2021, ingresó el informe de descargo por parte de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia. Al respecto, los jueces nacionales indican que actualmente el Dr. Juan Montero Chávez, conjuuez que emitió el acto impugnado, no forma parte de la Corte Nacional de Justicia; pese a ello, la Sala expone los antecedentes del caso, el contenido del auto impugnado e indica el análisis realizado por el conjuuez respecto a los casos 2 y 4 del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”).

## V. Análisis Constitucional

17. La acción extraordinaria de protección es una garantía jurisdiccional que persigue proteger los derechos fundamentales de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades contra las vulneraciones producidas a través de los actos jurisdiccionales de carácter definitivo o inmutable. En este sentido, no se puede considerar a esta garantía como una nueva instancia de revisión respecto a las decisiones tomadas por los jueces ordinarios, sino que, al ser una acción, se activa un nuevo proceso que busca satisfacer pretensiones autónomas en materia constitucional, distintas a las controvertidas en el proceso originario.
18. Este Organismo observa que la accionante presenta como presuntamente vulnerados los siguientes derechos determinados en la Constitución: debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes (Art. 76.1), el derecho a la defensa (Art. 76.7.a) y la garantía de la motivación (Art. 76.7.1), así como el derecho a la seguridad jurídica (Art. 82); sin embargo, se observa que con relación a la presunta vulneración a los derechos contemplados en el artículo 76 numerales 1 y 7 letra a) de la Carta Constitucional su argumento se relaciona con una presunta valoración probatoria equivocada por parte del conjuuez; situación que es ajena a la garantía bajo análisis y, por tanto, no corresponde a esta Corte analizarla; mientras que, respecto a la presunta vulneración al derecho previsto en el Art. 82 de la CRE no presenta en la demanda alegaciones que, pese a realizar un esfuerzo razonable, permitan desarrollar su análisis conforme lo ha determinado la jurisprudencia constitucional<sup>2</sup>. En atención a lo mencionado, este Organismo procede a resolver el siguiente problema jurídico:

### V.1. ¿El auto impugnado vulnera el artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE?

19. La Constitución de la República en su artículo 76 numeral 7 literal l) puntualiza que “[n]o 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”; en este contexto, la Corte Constitucional ha señalado que, lo que le corresponde es determinar si la decisión cumple, entre otros, con los siguientes elementos que componen esta garantía i) enunciación en la sentencia de las normas o

---

<sup>2</sup> Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr.21.

principios jurídicos en que se fundamentaron y ii) explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho<sup>3</sup>.

20. En este sentido, la Corte Constitucional ha referido que: *“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 por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente”*.<sup>4</sup>
21. En el presente asunto, la accionante refiere que su escrito de interposición del recurso de casación cumplía con los requisitos legales para ser admitido; y, que el auto al no considerar sus argumentos se encontraría inmotivado.
22. El auto bajo análisis consta de cuatro considerandos<sup>5</sup>. En el acápite tercero el conjuez realiza el análisis formal del recurso de la accionante, analizando la legitimación<sup>6</sup> oportunidad<sup>7</sup> y procedencia<sup>8</sup>.
23. La decisión impugnada continúa su análisis respecto al cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 267<sup>9</sup> del COGEP. Así, sobre el numeral 1 del artículo en

<sup>3</sup> Cfr. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1728-12-EP/19 de 02 de octubre de 2019, párr. 28-29.

<sup>4</sup> Cfr. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61.

<sup>5</sup> Siendo estos: Antecedentes; Jurisdicción y Competencia; Calificación del recurso de casación e Inadmisibilidad.

<sup>6</sup> El auto menciona: *“El recurso ha sido interpuesto por quien considera haber recibido el agravio con la sentencia recurrida, en la especie la Dra. Mónica Marina Palacios Cabrera, en su calidad de Gerente General de la Compañía KITTON S.A., pues la sentencia recurrida declara sin lugar la demanda incoada en contra de la Autoridad Tributaria Aduanera demandada, con ello se cumple con lo dispuesto en el art. 277 del Código Orgánico General de Procesos”*.

<sup>7</sup> El auto menciona: *“La sentencia impugnada vía casación, es dictada el miércoles 02 de agosto de 2017, las 16h13, notificada el jueves 3 de agosto del año en curso, el auto que deniega el pedido de aclaración y ampliación es emitido con fecha viernes 18 de agosto del 2017, las 12h03 y el recurso de casación es interpuesto el lunes 28 de agosto del 2017, por lo que verificada la oportunidad del recurso de casación, se establece que se lo ha presentado dentro del término de diez días posteriores a la ejecutoria de la sentencia materia del recurso”*.

<sup>8</sup> El auto impugnado indicó: *“En especie, se impugna la Resolución No. SENAE-DGN-2017-0085-RE del 23 de enero de 2017 así como su antecedente el reclamo administrativo de impugnación 374-2016, ambas emitidas por el director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador. Dicho proceso se lo considera como de conocimiento, pues se encuentra dentro de aquellos declarativos de derechos, ya que el efecto primario es la declaración de certeza acerca de la existencia o inexistencia del derecho pretendido por el actor (...) demás, se considera a la sentencia recurrida como final y definitiva, pues es de única instancia y sobre aquella no procede recurso ordinario alguno”*.

<sup>9</sup> COGEP. *“Art. 267.- Fundamentación. 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 evacúe la solicitud de aclaración o ampliación.*

*2. Las normas de derecho que se estiman infringidas o las solemnidades del procedimiento que se hayan omitido.*

mención, vinculado a la indicación de la sentencia o auto recurrido con individualización de la autoridad judicial de la que emanó y su fecha; al respecto, el auto indica que: “3.4.1. *En el recurso objeto del análisis, la recurrente individualiza la sentencia, señala la fecha en la que fue notificada, individualiza al proceso, a las partes procesales pero no logra identificar al tribunal que la emitió, el cual está conformado por el Dr. Fernando Cohn Zurita (juez ponente), Dr. Diego Maldonado Ramírez y el Dr. Luis Gualpa Guamán, ni la fecha en que fue expedida, incumpliendo con lo dispuesto en el art. 267 numeral 1 del COGEP*”.

- 24.** Continúa el auto indicando que la accionante “3.4.2 *Considera que existe falta de aplicación del art. 141 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, art. 79, literal b) del Reglamento de Aplicación al Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, de las Reglas Generales 1 y 6 para la Interpretación del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, art. 89 del Código Orgánico General de Procesos, arts. 76.7.1), 82, 169 y 172 de la Constitución de la República del Ecuador, art. 23 del Código Orgánico de la Función Judicial*”.
- 25.** Expone que la accionante hace referencia en su recurso de casación a las causales segunda y cuarta del artículo 268 del COGEP; procediéndose a desarrollar el examen respecto a la fundamentación del recurso de casación; para esto, el conjuer expone las alegaciones planteadas por la accionante en su escrito de interposición del recurso de casación<sup>10</sup>; refiere las normas procedimentales que determinan cómo debe ser fundamentado el recurso de casación, refiriendo que “3.4.5 (...) *será necesario que se explique, de manera clara y precisa, cómo, cuándo y en qué sentido se incurrió en la infracción de la norma, pues el recurso de casación tiene por objeto el control de legalidad de la actuación del juzgador en la sentencia*”<sup>11</sup>.
- 26.** Es así que el auto impugnado concluye lo siguiente:

*“3.4.6. De lo señalado en el numeral 3.4.1., 3.4.3., 3.4.4, del presente auto, y del contenido íntegro del escrito de casación se puede establecer lo siguiente: i) Se incumple con lo dispuesto en el numeral 1 del art 267 del COGEP, pues no se singulariza a los juzgadores que conformaron el tribunal que emitió la sentencia hoy recurrida, ni la fecha de su*

3. La determinación de las causales en que se funda.

4. La exposición de los motivos concretos en que se fundamenta el recurso señalado de manera clara y precisa y la forma en la que se produjo el vicio que sustenta la causa invocada”.

<sup>10</sup> El auto en mención recoge los argumentos de la accionante: “(...) la recurrente para fundamentar el recurso cita los numerales 6.1., 6.1.1., 6.1.2., 7.9., y sostiene que: ‘(...) conforme las pruebas admitidas en la audiencia preliminar, cada una de las facturas comerciales que se acompañó tienen exactamente las numeraciones que coinciden con las fichas técnicas proporcionadas, en las mismas se puede visualizar con claridad de que se tratan de Lámpara tipo spot de diodos emisores de luz (LEO) con varios diodos que se utilizan o se colocan sobre una superficie para generar la luz que tenga que proyectarse? (...)’”. Agrega además que: “en la sentencia recurrida se menciona información contenida en documentos de la Dirección de Aduana de Uruguay sobre éste pronunciamiento específico en donde se ha analizado una lámpara tipo spot de diodos emisores de luz LED que posee una base de dos pines, pero este no quiere decir que las demás lámparas de tipo spot de otras características y formas por el hecho de no tener los dos pines dejarían de clasificarse en Capítulos 8543”.

<sup>11</sup> Cfr. Foja 5 del auto impugnado.

expedición. ii) No existe en el recurso precisión de la causal sobre la cual se está argumentando, puesto que si bien dentro del acápite **‘III DETERMINACIÓN DE LAS CAUSALES EN QUE SE FUNDA EL RECURSO DE CASACIÓN’** la recurrente ha manifestado que funda su recurso en el caso segundo y cuarto del art. 268, en la exposición de motivos se ha limitado a realizar una especie de alegato sin hacer una distinción de si sus argumentos son tendientes a fundamentar el caso segundo o el cuarto; dicha imprecisión toma el recurso en inexacto (sic), contraviniendo la naturaleza extraordinaria del recurso de casación, el cual exige al casacionista precisión y alta técnica jurídica al momento de su planteamiento” (énfasis en el texto original).

27. En cuanto a la causal casacional segunda del Art. 268 del COGEP denota que: “iii) Si la recurrente plantea el recurso de casación al amparo del caso segundo debe tener presente que este se refiere a: ‘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’ (...) iv) En la fundamentación del recurso interpuesto no encontramos argumentos en los cuales se expresen los motivos claros y precisos en los que se funda el recurso, ni la forma como se produjo el vicio en que se fundamenta la causa, pues se ha incumplido con los presupuestos descritos en el numeral anterior; esto es, no existe argumentos que demuestren que la sentencia no cumple con los requisitos establecidos en la ley, que el fallo contenga decisiones contrarias e incompatibles o que se incumpla con los requisitos de la motivación, lo dicho respecto al caso dos del art. 268 del COGEP”.
28. Y respecto de la cuarta causal del artículo 268 del COGEP, el auto impugnado indica que “iii) (...) si se plantea el recurso en el caso cuarto del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos, en la exposición de los motivos en los que se fundamenta el recurso, debe explicarse de manera lógica y debidamente sustentada cómo ha ocurrido el quebrantamiento de los preceptos jurídicos de valoración probatoria aplicados indebidamente, no aplicados o erróneamente interpretados sobre el o los medios de prueba que se han valorado de una forma diferente a la prevista en la ley; y, cómo aquello ha conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de las normas de derecho sustantivo en la sentencia objeto de la impugnación”; concluyendo sobre la causal casacional cuarta lo siguiente: “ iv (...) respecto al caso cuarto de dicha disposición legal no se ha identificado los medios probatorios sobre los cuales el juzgador aplicó o dejó (sic) de aplicar o interpretó erróneamente un precepto de valoración probatoria, tampoco existe argumentos en los cuales se explique cómo se produjo la infracción del precepto de valoración probatoria presentado por las partes en juicio, ni existe argumentación en la cual se describa cómo se produjo la violación indirecta de una norma de derecho sustantivo ya sea por una equivocada aplicación o su no aplicación”.
29. En atención a lo manifestado, y con apoyo de elementos doctrinales y jurisprudenciales, el auto impugnado inadmitió el recurso de casación, dejando constancia de lo siguiente: “4. INADMISIBILIDAD. No se ha determinado en forma clara, precisa y concreta los motivos que fundamenta el recurso interpuesto, y tampoco se ha establecido la forma como se produjeron las transgresiones cometidas por el Tribunal a quo conforme al caso segundo y cuarto del art. 268 del COGEP, en concordancia con el numeral 4 del

*art. 267 del COGEP, tampoco se ha dado cumplimiento con el numeral 1 del art. 267 ibídem. En consecuencia, se declara la inadmisibilidad del recurso de casación interpuesto, en aplicación a lo dispuesto en el art. 201.2 del Código Orgánico de la Función Judicial Reformado, en concordancia con lo prescrito en el inciso primero del art. 270 del Código Orgánico General de Procesos”.*

30. Después de recoger el contenido del auto impugnado, este Organismo considera que los parámetros mínimos de motivación han sido acatados, toda vez que el auto de inadmisión consideró las alegaciones expuestas por la accionante con relación a las causales casacionales y fundamentos del recurso de casación, desarrollando una explicación en la que relaciona las normas y los requisitos previstos el Código Orgánico General de Procesos (artículos 267 y 268 del COGEP) con los hechos de la interposición de este recurso que es estricto, formal y riguroso (resultando inadmisibile el recurso de casación que no se circunscribe a estos criterios).
31. En suma, el auto impugnado cuenta con fundamentación normativa y fáctica suficientes, conforme lo requiere la exigencia constitucional de la motivación, por lo que no se evidencia una vulneración al artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE.

## VI. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección presentada por la Dra. Mónica Marina Palacios Cabrera, gerente general de la compañía Kitton S.A., en contra del auto emitido por el conjuer de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia dentro de la causa No. 09501-2017-00265.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO  
Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO  
Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; en sesión ordinaria de miércoles 01 de junio de

2022; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

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



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

277917EP-463e4



**Caso Nro. 2779-17-EP**

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

***Documento firmado electrónicamente.***

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia No. 487-17-EP/22**  
**Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz**

Quito, D.M. 15 de junio de 2022

**CASO No. 487-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 487-17-EP/22**

**Tema:** La Corte analiza si la sentencia de 19 de enero de 2017, dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro de un recurso extraordinario de casación, vulneró o no el debido proceso en la garantía de la motivación y del derecho a la defensa. La Corte desestima la acción al no hallar las vulneraciones alegadas.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 21 de enero de 2009, Luis Alberto Carrión y Alba del Cisne Bravo Jaramillo (los demandantes) presentaron una demanda de daños y perjuicios en contra del Estado ecuatoriano. La demanda se fundamentó en el desplome y fisuramiento de las paredes y pisos de las habitaciones posteriores de la casa propiedad de los demandantes.<sup>1</sup>
2. El 30 de marzo de 2010, el juez Primero de lo Civil de Loja, sobre la excepción propuesta por la Procuraduría General del Estado (PGE) acerca de la supuesta falta de legítimo contradictor, señaló lo siguiente: *“En la especie la Constructora Sanamrivial no es parte procesal, para que haya sido demandada, por cuanto fueron contratados por la Policía Nacional, para ejecutar una obra civil, siendo los contratantes, los responsables directos de cualquier daño sobreveniente del contrato, quienes por carecer de personería Jurídica (sic), se ha demandado al Estado Ecuatoriano, por intermedio de la Procuraduría General del Estado, razón por la que tampoco hay falta de legítimo contradictor”*. En consecuencia, aceptó la demanda, rechazó las excepciones de las partes y ordenó que el Estado ecuatoriano pague USD 15.304,00 a los demandantes.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Conforme consta en el SATJE, el detalle de la causa No. 11301-2009-0043 y en expediente de la causa N°. 043-09, del Juzgado Primero de lo Civil de Loja, los demandantes alegaron que los daños a la infraestructura de su vivienda fueron ocasionados debido a las excavaciones realizadas para la construcción de un Centro de Salud Policial en un terreno contiguo de propiedad de la Policía Nacional. El 07 de noviembre de 2008 se realizó como diligencia previa una inspección judicial en el inmueble, ubicado en las calles Brasil, entre Argentina y Colombia, parroquia Sucre, cantón y provincia de Loja. El 20 de noviembre de 2008, el perito Ing. Renato Alvarado Rodríguez presentó su informe. Los demandantes interpusieron la demanda en contra del director regional 5 de Loja de la Procuraduría General del Estado “PGE” y contra el alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja. La cuantía del juicio fue mayor a los USD 15.000.

<sup>2</sup> El juez precisó lo siguiente: *“En la especie la Policía Nacional, no cuenta con Personería Jurídica, por lo que se ha demandado al Estado Ecuatoriano, y por éste al Procurador General del Estado, en esta*

3. Frente a esta decisión, el Municipio de Loja y el director regional de Loja de la PGE interpusieron, cada uno por separado, recurso de apelación. Los demandantes se adhirieron al recurso del Municipio. El 27 de julio de 2011, la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja (Sala Provincial) desestimó el recurso de apelación del Municipio y la adhesión de los demandantes. Los jueces provinciales aceptaron en parte el recurso de apelación presentado por la PGE y solamente reformaron el monto a pagar.<sup>3</sup> El 01 de agosto de 2011, los demandantes y la PGE solicitaron ampliación y aclaración, respectivamente, de la sentencia. El 05 de octubre de 2011, la Sala Provincial negó los recursos horizontales.
4. El 12 de octubre de 2011, los demandantes presentaron recurso de casación. El 20 de octubre de 2011, la Sala Provincial denegó dicho recurso, por considerar que los demandantes no identificaron las causales de casación alegadas, ni las normas que consideraban infringidas en la sentencia recurrida. El 25 de octubre de 2011, los demandantes interpusieron recurso de hecho.
5. El 26 de octubre de 2011, la PGE presentó recurso de casación. El 2 de diciembre de 2011, la Sala Provincial concedió el recurso y remitió el expediente a la Corte Nacional de Justicia. El 04 de diciembre de 2012, la Sala de Conjuenza y Conjuenes de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso de casación presentado por los demandantes y admitió a trámite el recurso de la PGE.
6. El 19 de enero de 2017, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia resolvió, mediante sentencia, no casar la sentencia recurrida.
7. El 10 de febrero de 2017, Jorge Jaramillo Villamagua, director regional de Loja de la PGE, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 19 de enero de 2017. La acción extraordinaria de protección fue signada con el N°. 487-17-EP.
8. El 18 de abril de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa signada con el N°. 487-17-EP. El 03 de mayo de 2017, el Pleno de la Corte Constitucional asignó la sustanciación del caso al ex juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.

---

*ciudad de Loja, como su representante, de conformidad con lo que dispone el Art. 1, 3 y 5 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, Codificada, en relación con su Reglamento, por lo que no existe falta de legitimación pasiva". El juez determinó además que los daños y perjuicios fueron ocasionados por la negligencia de la Policía Nacional, al no tomar precauciones en la construcción del sub centro de salud. Finalmente, se rechazó la demanda con respecto al Municipio de Loja, al no haber ocasionado los daños a la vivienda de los demandantes.*

<sup>3</sup> Conforme consta en el SATJE en el detalle de la causa No. 11111-2010-0363 y en el expediente de la causa N°. 363-2010, de la Sala Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, se estableció como nuevo valor a pagar por parte del Estado ecuatoriano a favor de los demandantes el valor de USD 12.098,00.

9. El 12 de noviembre de 2019, el Pleno del organismo asignó la sustanciación del caso al ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien el 2 de julio de 2021, avocó conocimiento del caso y solicitó informe de descargo a los jueces nacionales accionados.
10. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien el 25 de abril de 2022, avocó conocimiento de la misma.<sup>4</sup>

## II. Competencia

11. 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 (LOGCC).

## III. Alegaciones de las partes

### a) Fundamentos y pretensión de la parte accionante: PGE

12. La PGE impugna la sentencia de 19 de enero de 2017, dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia. En este sentido, solicita que se declare la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías del derecho a la defensa, a la motivación, y el derecho a la seguridad jurídica (art. 75, 76.7.a, 76.7.1 y 82 de la CRE). Además, como parte de la reparación integral solicita que se deje sin efecto la sentencia impugnada y todas las actuaciones procesales desde la calificación de la demanda.
13. Sobre la garantía de la motivación, reclama que la sentencia: *“no cumple con los parámetros de razonabilidad y lógica, en vista de que no se realiza una correcta aplicación de las normas que sustentan la decisión judicial, si bien realizan un débil análisis de lo resuelto por los Jueces de la Sala Civil de Loja que conlleva a la transcripción de lo señalado respecto de la excepción planteada, no mencionan los Jueces Nacionales norma alguna o doctrina respecto de la pertinencia procesal de no demandar a la Policía Nacional como Litis consorcio necesitando limitándose a aceptar como válido (sic) la apreciación de la Sala Provincial, que al haberse contado con la Procuraduría General del Estado no es necesario llamar a otra institución pese a que ésta (Policía Nacional) en el caso no consentido debería cumplir con la responsabilidad de daños y perjuicios”*.
14. Además, la PGE advierte que *“la sentencia impugnada no cumple con el presupuesto de congruencia lógica de la resolución”*, pues se refiere a lo resuelto por la Sala Provincial sobre la innecesaria participación de la Policía Nacional en el proceso. Sin embargo, no aporta *“motivaciones adicionales”*.

---

<sup>4</sup> El 10 de febrero de 2022, se renovó parcialmente la Corte Constitucional y fueron posesionados los nuevos jueces y jueza: Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.

15. En ese mismo sentido, reclama que, en la decisión, *“no existe coherencia entre lo analizado y lo resuelto por los Jueces Nacionales”*. A criterio de la PGE, la sentencia es incomprensible pues, *“se ha demostrado que el proceso judicial de daños y perjuicios no podía prosperar por no haberse demandado a todos (sic) las entidades que deban contradecir las pretensiones, ya que se violentan presupuestos procesales sustanciales, normas constitucionales del debido proceso, derecho a la defensa, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva”*.
16. Además, la PGE considera vulnerado el derecho a la defensa, así lo expresa: *“...Se evidencia que la actuación de los Jueces de primera y segunda instancia judicial y de Casación, al no resolver oportunamente la solemnidad de contar con el Litis consorcio necesario, conlleva a una violación grave del derecho a la defensa, más aún cuando se pretende la ejecución de una sentencia por parte de una Institución Pública – Policía Nacional- que no ha sido demandada ni llamada a contradecir las pretensiones de la demanda de daños y perjuicios”*.
17. Acerca de la supuesta afectación al derecho a la defensa, precisa: *“ La Procuraduría General del Estado si bien puede representar judicialmente a las entidades que carecen de personería jurídica propia, pero no puede por éstas asumir responsabilidades ni disponer de los bienes de otras entidades con o sin personería jurídica propia, no puede ni debe dar cumplimiento al mandato judicial contenido en la sentencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja constituyéndose en una vía de hecho judicial esa posibilidad”*.
18. Además, la PGE señala que la Corte Constitucional en el caso N°. 0522-10-EP, dentro de la sentencia N°. 008-12-SEP-CC ya habría resuelto que, *“al producirse en un proceso judicial la falta de litis consorcio pasivo necesario, se atenta al derecho a la defensa y vulnera la tutela judicial efectiva”*.

#### **b) De la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia**

19. El 06 de julio de 2021, los jueces nacionales mediante oficio No. 765-2021-SCM-CNJ, señalaron que la sentencia de 19 de enero de 2017, fue emitida por los ex jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional, doctores Wilson Andino Reinoso (ponente), María Rosa Merchán Larrea y Eduardo Bermúdez Coronel, quienes en la actualidad ya no ostentan cargo alguno en la Corte Nacional de Justicia.

#### **IV. Planteamiento del problema jurídico**

20. La Corte analizará la supuesta vulneración del debido proceso en las siguientes garantías: la motivación (art. 76.7.1 CRE) y al derecho a la defensa (art. 76.7.a CRE) debido a que estas contienen una argumentación completa.
21. En cuanto a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE) y la seguridad jurídica (art. 82 CRE) la PGE para sustentar sus alegaciones expuso los mismos cargos vertidos al tratar la

presunta afectación del derecho al debido proceso en las garantías de motivación y defensa. Por tanto, estas alegaciones ya serán analizadas al tratar dichas garantías.

- 22.** La PGE, señala que en la sentencia constitucional N°. 008-12 SEP-CC, dentro del caso 0522-10-EP, la Corte Constitución determinó que: *“al producirse en un proceso judicial la falta de litis consorcio pasivo necesario, se atenta al derecho a la defensa y vulnera la tutela judicial efectiva”*. Las autoridades accionantes no emiten contraargumentos al respecto.
- 23.** Acerca de la falta de aplicación de una regla jurisprudencial, la Corte Constitucional ha señalado:

*cuando el argumento de la vulneración de derechos presentado en una acción extraordinaria de protección se basa en la inobservancia de un precedente constitucional, para que sea considerado claro, deberá reunir los elementos mínimos necesarios comunes (tesis, base fáctica y justificación jurídica) y, dentro de la justificación jurídica, deben incluirse al menos los siguientes elementos: i. La identificación de la regla de precedente y ii. La exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso”*.<sup>5</sup>

- 24.** En el presente caso, la PGE no identifica cuál es la regla de precedente ni tampoco expone razones que justifiquen por qué el caso No. 522-10-EP, resuelto mediante la sentencia No. 008-12-SEP-CC, es aplicable al caso bajo análisis. Esta Corte también verifica que la sentencia No. 008-12-SEP-CC fue emitida en una acción extraordinaria de protección propuesta por PETROECUADOR, que tuvo su origen en un juicio contencioso administrativo iniciado por DURAGAS en contra del Ministerio de Energía y Minas, por la liquidación y pago de valores correspondientes a *“la diferencia existente entre la utilidad percibida y la que debía percibir la referida compañía”* por diversos servicios.
- 25.** Acerca de la alegada inobservancia de un precedente constitucional, la demanda no expresa, al menos, (i) la regla de precedente que consideraba aplicable, ni (ii) la explicación acerca de los motivos por los que dicha regla es aplicable a la causa concreta. Por lo cual no es posible, ni si quiera mediante un esfuerzo razonable<sup>6</sup>, analizar dicho cargo.
- 26.** En atención a lo expuesto, en el caso concreto se busca determinar si la sentencia impugnada vulnera o no, por acción u omisión, los derechos reconocidos en los artículos

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1943-15-EP/21 de 13 de enero de 2021, párr. 42.

<sup>6</sup> Corte Constitucional de Ecuador, sentencia N°. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 18 *“(…) Una forma de analizar el requisito de admisibilidad establecido en la disposición legal recientemente citada es la siguiente: 18.1. Un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: 18.1. Una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (el "derecho violado", en palabras del art. 62.1 de la LOGCC). 18.2. Una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la "acción u omisión judicial de la autoridad judicial" (referida por el art. 62.1 de la LOGCC) cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción. 18.3. Una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma "directa e inmediata" (como lo precisa el art. 62.1 de la LOGCC) (...)"*.

76.7.1 y 76.7.a de la CRE. Los cargos con los que la PGE fundamenta la posible vulneración de estos derechos son:

- a) Los jueces nacionales resuelven no casar la sentencia recurrida sin suficiente motivación, además atentan contra la congruencia al no responder el cargo casacional relacionado con la falta de litis consorcio pasivo necesario.
  - b) Los jueces nacionales al no casar la sentencia recurrida y no verificar la falta de litis consorcio pasivo necesario afectaron el derecho a la defensa de la Policía Nacional.
27. Los jueces nacionales en su informe de descargo solamente indicaron que en la actualidad los operadores que emitieron la sentencia impugnada ya no forman parte de la Función Judicial.
28. Para atender los cargos, la Corte analizará los siguientes problemas jurídicos:
- a. ¿La sentencia emitida por la Sala vulnera o no la garantía de motivación por una supuesta falta de fundamentación suficiente y de congruencia?
  - b. ¿La sentencia impugnada vulnera o no el derecho a la defensa de la Policía Nacional; al no verificar la excepción de litis consorcio pasivo necesario?

#### V. Resolución de problemas jurídicos

- a) **¿La sentencia impugnada vulnera la garantía de motivación por carecer de una fundamentación suficiente y de congruencia?**
29. En el siguiente apartado de esta sentencia, la Corte sostendrá que la sentencia impugnada contiene una fundamentación fáctica y jurídica suficiente y es congruente, por ende, no vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
30. La entidad accionante manifiesta que la sentencia impugnada no contiene normas o doctrina para explicar que en el caso existió litis consorcio pasivo necesario. Además, advierte que los jueces nacionales solo reprodujeron el razonamiento de los jueces provinciales sin añadir “*motivaciones adicionales*”. Es decir, la entidad accionante alega un cargo de insuficiencia de fundamentación normativa y fáctica y falta de congruencia. La autoridad judicial, por su parte, se limita a señalar que los operadores de justicia que emitieron la sentencia ya no forman parte de la Función Judicial.
31. Al respecto, la Constitución en su artículo 76 numeral 7 literal l protege el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en los siguientes términos:

*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.*

- 32.** De acuerdo con dicha norma, la Corte Constitucional ha sostenido que, “...una argumentación jurídica cuenta con una estructura mínimamente completa cuando está compuesta por suficientes fundamentos fácticos (sobre los antecedentes de hecho y su prueba) y jurídicos (enuncia normas y principios jurídicos y explica la aplicación de estos a los antecedentes de hecho)”.<sup>7</sup> Esta Corte ha dicho también que una argumentación jurídica es insuficiente cuando: “la respectiva decisión cuenta con alguna fundamentación normativa y alguna fundamentación fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente porque no cumple el correspondiente estándar de suficiencia”.<sup>8</sup> Además, este Organismo ha precisado que: “Hay incongruencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones (...) generalmente, con miras a tutelar de manera reforzada un derecho fundamental (incongruencia frente al Derecho)”.<sup>9</sup>
- 33.** Asimismo, la Corte ha establecido que la fundamentación normativa incluye, “la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del Caso”.<sup>10</sup> Acerca de la fundamentación fáctica en sentencias de casación “esta Corte considera que, en principio, la fundamentación fáctica correspondería a la exposición del contenido o a los elementos relevantes de la sentencia recurrida que se van a confrontar con los cargos casacionales que han sido admitidos”.<sup>11</sup>
- 34.** Esta Corte, en relación a los criterios antes descritos, analizará si la sentencia recurrida contiene una fundamentación normativa y fáctica suficiente y es congruente. Antes de hacerlo, es preciso enfatizar que “[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”<sup>12</sup>, por lo que al realizar este análisis esta Corte Constitucional se encuentra impedida de pronunciarse sobre lo acertado o no del razonamiento expuesto por la judicatura accionada en dicha decisión. El análisis de la Corte Constitucional debe centrarse y limitarse a verificar la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales originados de forma directa e inmediata en la decisión judicial impugnada<sup>13</sup> y atendiendo al contenido de los derechos que se invocan como vulnerados.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, de fecha 20 de octubre de 2021, párr. 60.

<sup>8</sup> Ibid., párr. 69.

<sup>9</sup> Ibid, párr. 86.

<sup>10</sup> Ibid, párr. 61.1.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 442-17-EP/21, de fecha 28 de abril de 2021, párr. 23.

<sup>12</sup> Ibid, párr. 28.

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1162-12-EP/19 de 2 de octubre de 2019, párr. 61.

**35.** Al respecto, la Corte observa lo siguiente:

**35.1.** La PGE fundamentó su recurso de casación sobre la base de cuatro causales previstas en el artículo 3 de la Ley de Casación vigente a la época.<sup>14</sup> En respuesta a los cargos alegados, los jueces nacionales, a partir del acápite cuarto de la sentencia, examinaron y respondieron a cada una de las alegaciones.

**35.2.** En relación a la **causal segunda** sobre la alegada nulidad del juicio de daños y perjuicios por la supuesta incompetencia de los jueces civiles para conocer dicho proceso contra el Estado ecuatoriano, los jueces nacionales explicaron que a la luz de la resolución 06-2016, dictada por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia el 14 de septiembre de 2016,<sup>15</sup> los jueces civiles sí tenían competencia para resolver este tipo de procesos legales. Por lo tanto, desecharon este cargo.

**35.3.** Acerca de la **causal tercera**, los jueces nacionales precisaron que la Sala Provincial sí consideró el informe pericial presentado por la PGE. Además, advirtieron que la PGE no ha demostrado la forma en la cual el juez transgredió el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, ni señaló qué normas de carácter sustantivo fueron afectadas. En consecuencia, los jueces nacionales señalaron que *“las disposiciones referentes a pruebas, por sí solas tampoco sirven de fundamento para casar una sentencia, es ineludible que de la trasgresión de una de esas disposiciones resulte vulnerada otra norma sustantiva, ya, porque no tuvo eficacia*

---

<sup>14</sup> Conforme consta en el expediente de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N°. 1325-2011. La PGE en la **causal segunda** alegó la falta de aplicación de los artículos 78 y 212 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, y del artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado, normas que disponen que el administrado afectado deberá presentar su demanda ante el juez que ejerce jurisdicción en su domicilio. A criterio de la entidad accionante el juicio de daños y perjuicios se debió tramitar ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por lo que reclama una violación a una solemnidad sustancial prevista en los artículos 346.2 y 349 de Código de Procedimiento Civil y solicita que se declare la nulidad del proceso. En lo referente a la **causal tercera** reclama la violación al artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, al no haberse considerado un informe pericial presentado por la PGE, en el cual constaba que existió negligencia por parte de los dueños de la vivienda al no observar las normas de construcción. En relación a la **causal cuarta** reclama la omisión al resolver sobre las excepciones referentes a la falta de litis consorcio pasivo y legítimo contradictor. Acerca de la **causal quinta** alega que la sentencia impugnada no tiene congruencia entre los antecedentes fácticos y los fundamentos jurídicos para establecer la indemnización de daños y perjuicios en contra del estado ecuatoriano.

<sup>15</sup> En la sentencia consta el siguiente extracto de la resolución mencionada: *“(...) la pretensión es de naturaleza procesal privada por lo que la acción que se persigue es propia de la justicia civil ordinaria; por cuanto la naturaleza de la pretensión se encuentra regulada, sustantiva y procesalmente, por la vía civil, se debe tener presente que la jurisdicción contenciosa administrativo no está definida únicamente por el elemento subjetivo de la contienda judicial, esto es, la intervención de la administración pública como parte proceso, sino que además deben confluír otros elementos que determinen la materia administrativa, que definan consigo la especialidad jurisdiccional conforme el artículo 11 del Código Orgánico de la Función Judicial. No cabe duda que la acción planteada no está enfocada en la impugnación de una determinada actuación administrativa aunque se configure el elemento subjetivo que marcaría la jurisdicción contenciosa administrativo, toda vez, que la parte demandada es la Procuraduría General del Estado; adicionalmente, el elemento objetivo de la acción no se refiere al control de legalidad de un acto, hecho o contrato administrativo, sino que por el contrario, propende exclusivamente a fines resarcitorios apreciables en los términos del Código Civil (...).”*

*o porque se aplicó o interpretó mal...”. Por lo tanto, consideraron que esta causal es improcedente.*

**35.4.** En lo referente a la **causal cuarta**, sobre la correspondencia entre lo solicitado y lo resuelto en sentencia. En el recurso de casación, la PGE arguye que la Sala Provincial omitió pronunciarse sobre la falta de litis consorcio pasivo y legítimo contradictor. Los jueces nacionales precisaron que en el numeral 3.1.2 de la sentencia recurrida la Sala concluyó que no era necesario contar con los representantes de la Policía Nacional, que dicha institución no cuenta con personería jurídica y que se demandó al Estado ecuatoriano por intermedio del Procurador General del Estado. Los jueces nacionales desecharon este cargo y en lo principal señalaron lo siguiente: *“Por lo tanto al existir el análisis correspondiente, no es procedente el cargo formulado, ya que en la sentencia se observa que existe congruencia entre lo resuelto y lo peticionado. No es un buen fundamento jurídico, alegar que existe incongruencia en una sentencia, por no conseguir que lo peticionado por cualquiera de los litigantes prospere”.*

**35.5** Finalmente, al atender la **causal quinta** sobre la motivación de la sentencia, los jueces nacionales inicialmente se refieren a reflexiones doctrinarias<sup>16</sup>. Más adelante, acerca de la congruencia entre los antecedentes de orden fáctico con los fundamentos de orden jurídico para establecer una indemnización por daños y perjuicios en contra del Estado, los jueces precisaron que la Sala Provincial en la sentencia recurrida sí exteriorizó “en forma razonable” su decisión.

**35.6** Los jueces nacionales realizan un análisis doctrinario del derecho a reclamar daños y perjuicios y de la responsabilidad del Estado. En ese sentido, precisan que: *“...la responsabilidad de ejecución de trabajos públicos, se produce como causa del deterioro de una propiedad de una persona natural o jurídica, y este tipo de responsabilidad es objetiva”.* A manera de conclusión refieren que: *“...Este Tribunal de Casación, no encuentra que la motivación en la sentencia que se recurre sea ilógica e incongruente tanto en los antecedentes de orden fáctico cuanto en los fundamentos de orden jurídico para llegar a la conclusión de la coherencia para implantar la indemnización de daños y perjuicios por parte del Estado Ecuatoriano. Por las razones expuestas se rechaza el cargo formulado, conforme a la causal quinta invocada por el recurrente”.*

- 36.** Conforme lo descrito, esta Corte verifica que los jueces nacionales, al tratar sobre las causales del recurso de casación de la PGE, sí atendieron tanto los cargos relacionados con la nulidad alegada dentro del causal segunda, falta de análisis del informe pericial propuesto dentro de la causal tercera, como los referentes a la supuesta falta de análisis de las excepciones de legítimo contradictor y de litis consorcio pasivo necesario alegados en la causal cuarta y falta de motivación de la sentencia debido a la supuesta falta de congruencia entre los antecedentes de orden fáctico y los fundamentos de orden jurídico de la sentencia.

---

<sup>16</sup> Los jueces nacionales citan al autor De la Rúa y su obra “Teoría General del Proceso”, además se refieren a Chiovenda, Eugenio Florián y Fernando Díaz Cantón.

37. En el caso concreto, los hechos probados se refieren a la exposición del contenido o de los elementos relevantes de la sentencia recurrida. Se observa que los jueces nacionales no se limitaron a transcribir o enunciar dichas fuentes normativas, y jurisprudenciales; sino que su argumentación contiene una explicación acerca de la pertinencia de su aplicación en la resolución de los problemas jurídicos planteados por el casacionista con base en los hechos que consideraron probados ante las judicaturas de instancia correspondientes.<sup>17</sup> Por estas consideraciones, la Corte verifica que existe suficiencia motivacional fáctica y normativa.
38. En consecuencia, se concluye que los jueces nacionales expresaron una fundamentación jurídica y fáctica suficiente para establecer que no se configuró ninguna de las causales de casación propuestas por la PGE. Además, los operadores de justicia contestaron el cargo casacional relacionado con la ausencia de análisis de la excepción de falta de litis consorcio pasivo necesario, por tanto no existe un vicio motivacional.

**b. ¿La sentencia impugnada vulnera o no el derecho a la defensa de la Policía Nacional, al no atender la excepción de litis consorcio pasivo necesario?**

39. Al resolver este problema jurídico, la Corte sostendrá que la sentencia impugnada no vulneró el derecho a la defensa, pues los jueces accionados sí analizaron y respondieron la excepción de litis consorcio pasivo necesario, planteada por la PGE y ratificaron que en el caso no era necesario contar con la Policía Nacional.
40. La entidad accionante alega que se vulneró el derecho a la defensa de la Policía Nacional, pues ni los jueces de primera y segunda instancia, ni el tribunal de casación, habrían resuelto de manera oportuna la solemnidad sustancial de contar con el litis consorcio pasivo necesario.
41. El derecho a la defensa se prevé en la Constitución en los siguientes términos:

*Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento*

42. Esta Corte, sobre este derecho ha manifestado lo siguiente:

*“El derecho a la defensa supone iguales condiciones y oportunidades de las partes involucradas en el proceso para ser debidamente escuchados (en actuaciones tales como presentar y analizar pruebas, e interponer recursos dentro de plazos o términos)”<sup>18</sup>.*

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 58-17-EP/19 de 13 de abril de 2022, párr. 37.

<sup>18</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 43-16-EP/21 de 03 de febrero de 2021, párr. 17.

43. Tal como se establece en el acápite previo, los jueces nacionales al atender las causales cuarta y quinta del recurso de casación de la PGE establecieron que, en la sentencia de la Sala Provincial, sí se analizó la alegación referente a la falta de legitimación pasiva litis consorcio necesario.<sup>19</sup> En este mismo sentido, en la sentencia de primera instancia el juez sí analizó la excepción de litis consorcio pasivo necesario y concluyó que no es necesario contar con la Policía Nacional en el juicio (ver nota al pie No. 2). Con lo cual esta Corte verifica que dicha excepción sí fue atendida oportunamente y respondida por los operadores de justicia en todas las instancias judiciales. Esta Corte ha sabido precisar que una violación legal tiene trascendencia constitucional en aquellos casos en donde además se afecta un valor constitucional.<sup>20</sup>
44. En el caso los jueces en todas las instancias atendieron y negaron la existencia de la excepción de falta de legítimo contradictor y precisaron que la Policía Nacional no cuenta con personería jurídica y que la PGE es quien representa al Estado ecuatoriano. Por lo tanto, la Corte descarta la vulneración del derecho a la defensa. La Corte advierte que la PGE agota sus argumentos en la inconformidad frente a la negativa de la excepción por parte de los operadores de justicia.

## VI. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección No. **487-17-EP**.
2. Notificar esta decisión, archivar la causa y devolver el expediente a la judicatura de origen.

CARMEN  
FAVIOLA  
CORRAL PONCE  
Firmado digitalmente  
por CARMEN FAVIOLA  
CORRAL PONCE  
Fecha: 2022.06.21  
17:45:40 -05'00'  
Carmen Corral Ponce  
**PRESIDENTA (S)**

<sup>19</sup> Los jueces nacionales en el acápite 4.6 de la sentencia citaron el siguiente extracto del numeral 3.1.2 de la sentencia emitida por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Loja: "(...) *En el caso, no era necesario contar con los representantes de la Policía Nacional, por no ser persona jurídica. El Art. 3 literal b) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado (...) Si bien la Constructora SANAMRIVIAL Cía. Ltda. realizó los trabajos de construcción de muros de contención en los predios del Comando Provincial de Policía Nacional, por tanto, al no tener dicha Institución personería jurídica, se demandado (sic) al Estado Ecuatoriano, por intermedio del señor Procurador General. Por consecuencia no existe falta de legítimo contradictor, como se alega (...)*".

<sup>20</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 546-12-EP/20 de 08 de julio de 2020, párr.23.4. "Esta Corte ha manifestado que una violación legal tiene trascendencia constitucional cuando en el caso concreto, además de haberse violado la ley procesal, se haya socavado el derecho al debido proceso en cuanto principio, es decir, el valor constitucional de que los intereses de una persona sean juzgados a través de un procedimiento que asegure, tanto como sea posible, un resultado conforme a Derecho".

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 15 de junio de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*

Aída García Berni

**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

048717EP-4647f



**Caso Nro. 0487-17-EP**

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

***Documento firmado electrónicamente.***

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia No. 1373-17-EP y acumulado/22**  
**Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz**

Quito, D.M. 15 de junio de 2022

**CASO No. 1373-17-EP y acumulado**

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

**SENTENCIA No. 1373-17-EP y acumulado/22**

**Tema:** La Corte Constitucional desestima dos demandas de acción extraordinaria de protección presentadas en contra del auto de inadmisión del recurso de casación de 06 de abril de 2017 y la sentencia de 14 de octubre de 2015, dentro del juicio laboral No. 06352-2011-0380, al verificar que no existe vulneración del derecho a ser juzgado por el juez competente y a la seguridad jurídica.

**I. Antecedentes Procesales**

1. El 18 de noviembre de 2011, Ángel Gustavo Juca Ulloa presentó una demanda laboral por el pago de haberes e indemnizaciones, en contra de la Dirección Distrital de Educación Chambo-Riobamba del Ministerio de Educación y la Procuraduría General del Estado. La pretensión de la demanda consistió en solicitar el pago por jubilación patronal y la diferencia de la bonificación por retiro voluntario de conformidad con lo establecido por el artículo 8 del Mandato Constituyente N°. 2. La causa fue signada con el No. 06352-2011-0380<sup>1</sup>.
2. El 18 de julio de 2014, el juez primero de Trabajo de Chimborazo dictó sentencia, en la que aceptó parcialmente la demanda<sup>2</sup>. El Ministerio de Educación solicitó aclaración del fallo, misma que fue negada con auto de 9 de septiembre de 2014.

<sup>1</sup> Ángel Gustavo Juca Ulloa en su demanda como pretensión concreta solicitó “el pago de los valores de jubilación patronal desde el 5 de Octubre del 2010, hasta el mes de octubre del 2011, que da un total de \$ 2.880,00, y el pago de un salario básico unificado en forma mensual que se ordenará cancelar al tenor del Art. 216 del Código del Trabajo. El pago de un dólar diario por concepto de almuerzo desde el año 2008 hasta el 5 de octubre del 2010, que dan un total de \$ 1.080,00 dólares americanos. El pago de horas extras ya que siendo la jornada laboral semanal de cuarenta horas, esta excedía hasta diez horas semanales, jornadas extraordinarias desde el año 1980 hasta el año 2010. En conformidad con el artículo 55 de Código del Trabajo y que ascienden a la suma de diez mil dólares americanos. El pago de lo dispuesto en el Mandato Constituyente No.4 Art. 1 en concordancia con el Mandato No.2 Art. 8 inciso segundo en la cantidad de \$ 57.120,00 USA cantidad que resulta de restar los \$ 14.880.00 USA recibidos. El pago del Desahucio previsto en el Código del Trabajo Art.185 que da una cantidad de \$ 4.050,00”.

<sup>2</sup> La sentencia dispuso: “Se ordena que la parte demandada esto es los representantes legales o quienes cumplan dicha función del Ministerio de Educación del Ecuador y de la Dirección Provincial de Educación Hispana de Chimborazo de manera solidaria paguen mensualmente la pensión jubilar patronal vitalicia que será determinada una vez ejecutoriada la sentencia y obteniendo para ello los elementos necesarios para el cálculo respectivo. En lo que respecta a la solicitud de pago de la indemnización según el Mandato No. 2 Art. 8 se ordena que la parte demandada esto es sus representantes legales o quienes cumplan dicha

3. El 11 de septiembre de 2014, el Ministerio de Educación y el director distrital de Educación Chambo-Riobamba conjuntamente interpusieron recurso de apelación en contra de la sentencia de 18 de julio de 2014. La Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, mediante sentencia de 14 de octubre de 2015, desestimó el recurso de apelación.
4. El 4 de diciembre de 2015, el director regional de Chimborazo de la Procuraduría General del Estado interpuso recurso de casación. El 8 de diciembre de 2015, el procurador judicial del Ministerio de Educación, por una parte, y el director distrital de Educación Chambo-Riobamba, por otra, interpusieron recursos de casación, el cual fue signado con el número 17731-2016-0038. A través del auto de 30 de marzo de 2017, el conjuer de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (en adelante “Sala de la Corte Nacional”) inadmitió los recursos debido a que *“no cumplió con los requisitos establecidos en el artículo 6 numeral 4 de la Ley de Casación”*.
5. En el presente caso se presentaron dos demandas de acción extraordinaria de protección. El 27 de abril de 2017, Dimas Renán Gaibor Mendoza, en su calidad de director distrital de Educación Chambo – Riobamba, presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso de casación emitido el 30 de marzo de 2017. Por otra parte, el 23 de junio de 2017, Fander Falconí Benítez, en su calidad de ministro de Educación, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de desestimación del recurso de apelación emitida el 14 de octubre de 2015.
6. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinargote y Wendy Molina Andrade, mediante auto de 2 de octubre de 2017, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 1373-17-EP presentada por Dimas Renán Gaibor Mendoza, en su calidad de director distrital de Educación Chambo – Riobamba. A través de sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, se asignó la sustanciación del caso a la ex jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza.
7. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Roxana Silva Chicaiza y Wendy Molina Andrade, mediante auto de 2 de julio de 2018, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 1579-17-EP presentada por Fander Falconí Benítez, en su calidad de ministro de Educación. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional dispuso su acumulación a la causa N. 1373-17-EP.
8. Mediante sorteo llevado a cabo el 12 de noviembre de 2019 por el Pleno de este Organismo, se asignó la sustanciación del caso No. 1373-17-EP al ex juez constitucional

---

*función del Ministerio de Educación del Ecuador y de la Dirección Provincial de Educación Hispana de Chimborazo paguen a la parte actora la cantidad de Treinta y cinco mil quinientos veinte dólares americanos (35.520, 00), de conformidad con el considerando quinto de la presente resolución”.*

Hernán Salgado Pesantes, quien, a través de auto de 27 de septiembre de 2021, avocó conocimiento de la presente causa y solicitó a los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, presenten un informe motivado sobre los argumentos de la presente acción extraordinaria de protección.

9. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron la nueva jueza y nuevos jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.
10. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, se reasignó la sustanciación de la causa No. 1373-17-EP al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento del caso mediante providencia de 01 de abril de 2022.
11. El 18 de mayo de 2022, la Secretaría General de la Corte Constitucional remitió el expediente de la causa No. 1579-17-EP, acumulado a la causa No. 1373-17-EP, al despacho del juez sustanciador.
12. El 20 de mayo de 2022, el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz avocó conocimiento del caso No. 1579-17-EP y solicitó a la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo (en adelante Sala de la Corte Provincial) que remita un informe debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la acción extraordinaria de protección.

## II. Competencia

13. 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 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, y el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

## III. Alegaciones de las partes

### a. Fundamentos y pretensión de la entidad accionante: Ministerio de Educación

#### a.1. Caso 1373-17-EP

14. El director distrital de Educación Chambo-Riobamba solicita como pretensión que se admita su demanda de acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de juez competente y a ser juzgado según el trámite propio de cada procedimiento (artículo 76 numeral 3 CRE), así como que se deje sin efecto el pago de la pensión jubilar patronal vitalicia y el pago por indemnización en favor del actor.
15. El accionante en su demanda efectúa alegaciones respecto de las decisiones obtenidas en el proceso judicial, al respecto sostiene: *“(1) en esta oportunidad hago un análisis*

*de la afectación que se ha producido por la inobservancia de los juzgadores en cada una de las instancias: [...] la violación al debido proceso ha generado que se inobserven subsidiariamente normativa legal expresa, entre una de ellas la contenida en el Art. 28 y 29 del Código Orgánico de la Función judicial, con lo que la decisión emitida mediante sentencia de fecha viernes 18 de julio del 2014 por el señor Juez de Trabajo de Chimborazo se constituye en una decisión parcializada, equivocada y alejada de la verdadera justicia(2) la competencia privativa correspondía no al Juez del Trabajo de Riobamba, sino al Tribunal de los Contencioso Administrativo viola el derecho constitucional al debido proceso, concretamente: y (3) el derecho del Estado Ecuatoriano a pagar a la actora(sic) únicamente lo que mandan las leyes del Derecho Público Administrativo y ningún artículo del Código de Trabajo(sic)”.*

16. *Además, señala “los señores Jueces de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de justicia de Chimborazo, al expedir la sentencia de 14 de octubre de 2015, y resolver que confirma la sentencia venida en grado por el razonamiento constante en este fallo han incurrido en la vulneración del procedimiento previsto en la Ley de la jurisdicción Contencioso Administrativa; puesto que no cumplía con los presupuestos necesarios, esto de que a la fecha en que se acogió a la jubilación no estaba calificada como obrero sujeto al Código del Trabajo, facultad privativa, exclusiva y excluyente del Ministerio de Relaciones Laborales, (actualmente Ministerio del Trabajo), por tanto se infiere clara y meridianamente que el actor del juicio Laboral, al momento de acogerse al proceso de jubilación estaba amparado por la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, Homologación y Unificación de las Remuneraciones del Sector Público”*
17. *Finalmente agrega: “la sentencia de casación en referencia, incurre en falta de aplicación o errónea aplicación de la ley; más aún, hace una torcida referencia a varias normas secundarias, como decretos ejecutivos y resoluciones ministeriales.”*

#### **a.2. Caso 1579-17-EP**

18. *El ministro de Educación solicita como pretensión que se admita la acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración del derecho al debido proceso en las garantías del juez competente y ser juzgado según el trámite propio de cada procedimiento (art. 76.3 CRE) y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE). Además, solicita que se declare sin lugar la demanda de jubilación.*
19. *Sobre la garantía a ser juzgado por el juez competente y con observancia al trámite propio de cada procedimiento, señala: “la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de justicia de Chimborazo , en la sentencia recurrida no toma en cuenta (sic), por tanto incurre en la falta de aplicación de la disposición constitucional, al no hacer prevalecer el Debido Proceso garantizado en el artículo 76 de la Constitución de la República, al avocar conocimiento de un reclamo que no era de su competencia, se distrajo a la Institución y a sus representantes del Ministerio de Educación de su juez competente en razón de que el accionante , en su calidad de servidor público 2*

*cumpliendo funciones de conserje debió recurrir ante los jueces de lo contencioso administrativo”.*

20. Sobre la vulneración a la seguridad jurídica, manifiesta: *“Los señores Jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, no observaron todas las normas claras, previas, públicas que debieron ser aplicadas por los jueces enunciados, que como se ha dejado evidenciado, específicamente en la arrogación en la calificación de obrero era competencia exclusiva de la SENRES y en este sentido se inobservó lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución de la República”.*

#### **b. Contestación de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia y Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo**

21. El 4 de octubre de 2021, el juez de la Sala de la Corte Nacional, mediante Oficio Nro. 22-2021-CNJ-SFNA-SCM-RG remitió su informe exponiendo las razones por las cuales inadmitió el recurso de casación. En lo principal, señaló: *“La razón de la inadmisión consta suficientemente explicada en el auto interlocutorio, en el que se resolvió la interposición del recurso por parte del ahora accionante, mismo que se amparó en las causales primera y segunda del artículo 3 de la Ley de Casación...”.*
22. Con oficio No. CC-JJE-2022-53 de 20 de mayo de 2022, el juez ponente dispuso que los jueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo remitan su informe de descargo, con oficio de 25 de mayo de 2022 contestan y manifiestan en lo específico *“ En base a las pruebas anunciadas en la audiencia preliminar y en la audiencia de juicio, el Juez de primer nivel dicta sentencia y acepta parcialmente la demanda, los accionados apelan a la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial en base de las pruebas evacuadas ante el Juez de primer nivel y en mérito de los autos la Sala Especializada con fecha 14 de octubre del 2015 a las 10h19, con voto de mayoría de los Doctores. Luis Rodrigo Miranda Coronel, y Beatriz Arellano Barriga han confirmado la sentencia desestimando el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio de Educación y por la Procuraduría General del Estado.”*

#### **IV. Cuestión previa sobre el planteamiento de las acciones extraordinarias de protección**

23. El Ministerio de Educación (en adelante MINEDUC) presentó dos demandas de acción extraordinaria de protección. La primera, en contra del auto de inadmisión del recurso de casación emitido el 30 de marzo de 2017, y la segunda, en contra de la sentencia de apelación expedida el 14 de octubre de 2015. Esta Corte advierte a la entidad accionante, que debió coordinar entre la dirección distrital y la planta central como órganos de una misma entidad: el MINEDUC, a fin de establecer una estrategia de defensa técnica

planificada.<sup>3</sup> Por tanto, la presentación de dos demandas de una misma institución genera una duplicidad de trabajo de la institución y del aparato de justicia.

24. De la misma manera, tampoco se colige que en el presente caso el operador judicial tuviera la obligación de ordenar que los funcionarios comparecieran durante el proceso, pues la coordinación entre las distintas dependencias del MINEDUC, así como la estrategia de la defensa técnica de los sujetos procesales no es un aspecto imputable al operador judicial<sup>4</sup>.
25. Adicionalmente, esta Corte observa que el director distrital de educación Chambo-Riobamba, en su demanda, hace referencia a la “*sentencia impugnada*”. Sin embargo, los argumentos expuestos en la primera demanda están dirigidos a la impugnación del auto de inadmisión del recurso de casación de 30 de marzo de 2017. La Corte considera que es obligación del accionante identificar de manera precisa la decisión judicial impugnada de conformidad con el artículo 61 numerales 2 y 4 de la LOGJCC.
26. Este Organismo no puede dejar de observar que, mientras estuvieron en funciones, los anteriores miembros de la Corte Constitucional, admitieron a trámite la presente acción extraordinaria de protección y como decisión judicial impugnada refieren “*sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, de 30 de marzo de 2017*”, cuando lo correcto es el auto de inadmisión de dicha fecha.

### V. Planteamiento de los problemas jurídicos

27. La alegación principal del MINEDUC consiste en que a partir de la determinación del régimen laboral de Ángel Gustavo Juca Ulloa, conserje de una unidad educativa, se determine si el juez competente debía ser el Tribunal Contencioso Administrativo y no el juez laboral. Al efecto, la Corte Constitucional analizará la supuesta vulneración al debido proceso en las garantías del juez competente (art. 76.3 de la CRE) y el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 de la CRE), alegados por la entidad accionante, ya que contienen argumentaciones completas.
28. En atención a lo expuesto, en el caso concreto se busca determinar si el auto de inadmisión del recurso de casación expedido por el conjuer de la Sala de la Corte Nacional, y la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo (**en adelante la Sala Provincial**) vulneran, por acción u omisión, los derechos reconocidos en el artículo 76. 3 de la CRE y 82 de la CRE. Los cargos con los que se fundamenta la posible vulneración de derechos son:

---

<sup>3</sup> Constitución de la República: Artículo 226 “*Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.*”

<sup>4</sup> Corte Constitucional sentencia No. 1916-17-EP/22, párrafo 40 del 5 de mayo de 2022.

- a) El conjuer al inadmitir el recurso de casación viola el derecho constitucional a ser juzgado por juez competente, en observancia al trámite propio de cada procedimiento del MINEDUC (demanda correspondiente al caso No. 1373-17-EP o demanda 1)
- b) La Sala Provincial, al avocar conocimiento de un reclamo que no era de su competencia, distrajo a la Institución y a los representantes del MINEDUC de su juez competente (demanda correspondiente al caso No. 1579-17-EP o demanda 2).
- c) La Sala Provincial no observó las normas que debieron ser aplicadas, en la calificación de obrero que era competencia de la SENERES, sujeto a las normas del servicio público (demanda correspondiente al caso No. 1579-17-EP o demanda 2).

**29.** Para atender los cargos y descargos expuestos, la Corte analizará los siguientes problemas jurídicos:

- a) ¿El auto de inadmisión del recurso de casación y la sentencia de apelación resueltos en materia laboral vulneraron la garantía a ser juzgado por un juez competente (demanda 1 y 2) porque se habría resuelto un conflicto laboral de quien se consideraba era servidor público y no obrero?
- b) ¿La sentencia de apelación, emitida por la Sala Provincial accionada, vulneró el derecho a la seguridad jurídica del MINEDUC porque habría resuelto la causa sin observar las normas aplicables al régimen laboral de la entidad accionante (demanda 2)?

## VI. Resolución de problemas jurídicos

**a) ¿el auto de inadmisión del recurso de casación y la sentencia de apelación resueltos en materia laboral vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente del MINEDUC (demanda 1 y 2) porque se habría resuelto un conflicto laboral de quien se consideraba era servidor público y no obrero?**

**30.** En el siguiente apartado, la Corte sostendrá que las decisiones impugnadas no vulneran la garantía de juez competente y ser juzgado según el trámite propio de cada procedimiento del MINEDUC, debido a que el conjuer era competente para analizar la fase de admisibilidad del recurso de casación presentado por la entidad accionante. Asimismo, la Sala Provincial realizó un análisis sobre su competencia y actuó dentro de lo que establece la normativa aplicable para el conocimiento y trámite del recurso de apelación.

*i. Análisis del auto de inadmisión del recurso de casación en la demanda 1 expedido por el Conjuer de la Corte Nacional.*

31. El MINEDUC manifiesta que la inadmisión del recurso de casación por parte del conjuer, es injusta y equivocada, al reconocer la jubilación patronal a una persona que nunca fue calificada como obrero sino como servidor público, derecho del que no gozan los servidores públicos sujetos al Derecho Público Administrativo. El juez de la Sala de la Corte Nacional, por otra parte, señaló que el auto de inadmisión del recurso de casación contiene razones suficientemente explicadas.
32. La Constitución consagra en su artículo 76 numeral 3 lo siguiente: “*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: “3 (...) Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.*”
33. Al respecto, esta Corte Constitucional estima necesario observar que el derecho a ser juzgado por juez competente, en razón de su configuración legislativa, se dirime principalmente en sede ordinaria. Por ejemplo, a través de la excepción de la incompetencia. En este sentido, la competencia del juzgador constituye una solemnidad sustancial común a todos los procesos, cuya violación incluso puede derivar en la nulidad absoluta del proceso y que debe ser reclamada y tramitada en sede ordinaria.<sup>5</sup>
34. En el caso sub iudice, de la revisión del expediente judicial se observa que la entidad accionante, con anterioridad a la decisión impugnada, alegó la competencia de los jueces que sustanciaron la causa de origen, tanto en el libelo de contestación a la demanda, así como en el del recurso de apelación.
35. Sobre el auto de inadmisión como decisión impugnada esta Corte observa, que el conjuer, en el apartado primero, “*Competencia*”, del auto judicial impugnado, analizó su competencia para calificar la admisibilidad del recurso de casación interpuesto por el MINEDUC, al tenor de lo dispuesto en el numeral 2) del entonces vigente artículo 201 del Código Orgánico de la Función Judicial, además del inciso tercero del artículo 8 de la Codificación de la Ley de Casación, aplicables al presente caso, por la Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico General de Procesos<sup>6</sup>. A su juicio, era competente para avocar conocimiento de la causa además señaló “*El recurso de casación es extraordinario y de carácter formal y, su importancia reside en que el Tribunal de Casación solo puede pronunciarse sobre la legalidad de la sentencia (errores in iudicando), por lo que las juezas y jueces están impedidos de realizar un nuevo examen de la prueba actuada, limitándose a enmendar los posibles errores de derecho cometidos en el acto de juzgar.*”

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 838-12-EP/19, párrafo 28 del 4 de septiembre de 2019; sentencia No. 1859-15-EP/21, párrafos 21 y 24 de 7 de abril de 2021 y Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No 1530-17-EP/22, párrafo 25 del 30 de marzo de 2022.

<sup>6</sup> “*Los procesos que se encuentren en trámite a la fecha de vigencia de este Código, continuarán sustanciándose hasta su conclusión conforme la normatividad vigente al momento de su inicio.*”

- 36.** La Corte también observa que el conjuez analizó las causales propuestas por la entidad accionante relativas a la falta de competencia de las autoridades jurisdiccionales que conocieron la causa, con lo que determinó inadmitir el recurso presentado por no cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 6 numeral 4 de la Ley de Casación, así el conjuez manifestó: *“Examinado el recurso de casación presentado por el Ing. Dimas Renán Gaibor Mendoza, director Distrital de Educación Chambo-Riobamba 06D01, se advierte lo siguiente:*

El accionante en la demanda del recurso de casación sostiene como causales:

- a) 4.1.- Por la causal segunda del artículo 3 de la Ley de Casación, por cuanto los jueces laborales actuaron sin competencia, siguiendo un proceso laboral cuando por la naturaleza del reclamo de la actora a la entidad pública corresponde a la vía contencioso administrativo.*
- b) 4.2.- Por la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, por cuanto en la sentencia existe indebida aplicación de normas de derecho al disponer el pago de valores que no corresponden al personal que se retira del servicio público voluntariamente.”*

*En el caso primero, que se refiere a la aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios. (...) . Al respecto, el casacionista está obligado a indicar en su escrito de interposición del recurso, las disposiciones normativas indebidamente aplicadas, así como las correctas que debieron aplicarse, de tal forma que quede en clara evidencia el error de derecho en el que ha incurrido el juzgador de instancia. Manifiesta también su inconformidad con los hechos declarados en la sentencia de apelación con este tipo de argumentos se pretende forzar una revisión de la valoración de la prueba; aspiración que no puede prosperar cuando se recurre en virtud de la causal primera, ya que el recurrente no puede controvertir los hechos que han sido declarados en sentencia por el Tribunal ad quem, toda vez que el recurso no constituye una nueva instancia si no que a través de aquel se realiza un control de legalidad(...).*

*Asimismo, respecto de la causal segunda, el recurrente únicamente señala las normas, causales y vicios, sin argumentar de manera clara y precisa los errores que consideró existentes, tampoco elabora una relación entre lo argumentado y las causales enunciadas<sup>7</sup>.*

- 37.** En razón de lo señalado, esta Corte evidencia que no existen elementos jurídicos adicionales que denoten afectación al derecho constitucional al debido proceso en la garantía del juez competente que no hayan sido resueltos por la justicia ordinaria conforme se evidencia de los argumentos expuestos por el conjuez de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia quien justificó su competencia y analizó la admisibilidad del recurso de casación en razón de las disposiciones aplicables al caso concreto establecidas en la Ley de Casación.

***ii. Análisis de la sentencia impugnada en la demanda 2 expedida por la Sala Provincial***

- 38.** En su segunda demanda, el MINEDUC señala:

<sup>7</sup> Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, causa No 17731-2016-0038.

*“los señores Jueces de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de justicia de Chimborazo, al expedir la sentencia de 14 de octubre de 2015, y resolver que confirma la sentencia venida en grado por el razonamiento constante en este fallo han incurrido en la vulneración del procedimiento previsto en la Ley de la jurisdicción Contencioso Administrativa; puesto que no cumplía con los presupuestos necesarios, esto de que a la fecha en que se acogió a la jubilación no estaba calificada como obrero sujeto al Código del Trabajo, facultad privativa, exclusiva y excluyente del Ministerio de Relaciones Laborales, (actualmente Ministerio del Trabajo), por tanto se infiere clara y meridianamente que el actor del juicio Laboral, al momento de acogerse al proceso de jubilación estaba amparado por la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, Homologación y Unificación de las Remuneraciones del Sector Público...”*

**39.** Ahora bien, con base en los elementos del caso in examine, este Organismo considera que se deben distinguir dos supuestos que pueden presentarse con relación a la alegación de falta de competencia de un juzgador, a saber, (i) que esta se presente como una excepción previa, o (ii) que aquella se plantee con relación al fondo de la controversia, en cada uno de estos casos el estándar de suficiencia motivacional tendrá un nivel de rigurosidad distinto. Así, en el primer supuesto, dado que una excepción previa configura una cuestión de forma que debe ser absuelta en la audiencia preliminar o en la primera fase de la audiencia única del proceso, “unas breves consideraciones” por parte del operador jurisdiccional que observen una justificación normativa y fáctica que respondan de forma suficiente y congruente a las alegaciones relevantes de la parte procesal que opuso la excepción previa “bastarán para dirimir [la competencia]”. Por otro lado, en el segundo supuesto, si la alegación se encuentra vinculada con el fondo de la controversia, como sucede en los casos en donde el argumento que impugna la competencia en razón de la materia de un juzgador se encuentra vinculado con el contenido material de las obligaciones, las prestaciones o la relación sustancial de las partes, el operador jurisdiccional deberá exponer un argumento más riguroso que valore el contenido sustancial de la relación, las obligaciones y derechos de las partes, y el régimen jurídico aplicable al caso concreto. Este tipo de alegaciones se resuelven principalmente en sentencia.<sup>8</sup>

**40.** Esta Corte observa, que en la sentencia impugnada en el considerando primero, la Sala analizó las funciones que cumplía el trabajador, como conserje encargado del plantel educativo “*Miguel Unamuno*”, de la parroquia de Guasuntos, del cantón Alausí, provincia de Chimborazo y con base en el principio laboral de primacía de la realidad o de la verdad real y el artículo 8 del Código del Trabajo concluyó que se encontraba al amparo del Código del Trabajo para lo cual aportó las siguientes razones:

*“El numeral 16 del Art. 326 de la Constitución de la República del Ecuador dice: “En las instituciones del Estado y en las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos, quienes cumplan actividades de representación, directivas, administrativas o profesionales, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública. Aquellos que no se incluyen en esta categorización*

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1169-17-EP/22, párrafo 34.

*estarán amparados por el Código del Trabajo”, su texto no admite duda ni requiere de extensos comentarios, en el caso sub júdice, el actor jamás cumplió con las actividades dispuestas en la norma constitucional citada para ser considerado servidor público sujeto al derecho público administrativo, ni el hecho que se le haya otorgado nombramiento, que es un asunto eminentemente formal. Le da tal calidad por lo que en aplicación del Principio de Primacía de la Realidad o de la Verdad Real, citado y definido por el Dr. Andrés Páez Benalcázar en su obra “El Procedimiento Oral en los Juicios de Trabajo” p. 39, parte pertinente: “...En tal caso prevalecen los hechos y el juzgador se guiará por lo que fácticamente se haya producido aun cuando la contraparte interponga documentos que pudieren eventualmente contradecirlos y para ello deberá emplear su íntima convicción, examinar el entorno del hecho controvertido y dar primacía a la realidad por sobre las apariencias”, por la naturaleza preponderante del servicio la relación fue laboral y sujeta al ámbito del Código de Trabajo.”*

**41.** Adicionalmente, la Sala mencionó:

*“Respecto a la afirmación realizada por la Dra. Gloria Vidal, en calidad de Ministra de Educación y la Máster Mery Alvear Haro, en calidad de Directora de Educación de Chimborazo en el sentido de que el señor Ángel Gustavo Juca Ulloa, no ha sido calificado como obrero sujeto al Código de Trabajo, sin perjuicio de la aplicación directa de la norma constitucional citada anteriormente, conforme lo dispone el Art. 426 de la Constitución de la República del Ecuador, debemos indicar que mediante Decreto Ejecutivo No. 1701 publicado en el Registro Oficial No. 592, de 18 de mayo de 2009, se reguló la contratación colectiva de trabajo en todas las instituciones del sector público y en las entidades de derecho privado en las que tienen participación accionaria mayoritaria y/o aportes directos o indirectos mayoritarios de recursos públicos y dispone la calificación de obreros, obreras, servidoras y servidores del sector público por parte de la ex SENRES, actual Ministerio de Relaciones Laborales, posteriormente, con Decreto Ejecutivo No. 225 publicado en el Registro Oficial No. 123 de 4 de febrero del 2010, al emitirse reformas al Decreto Ejecutivo No. 1701, se incorpora el parámetro de clasificación de servidores y obreros el numeral 1.1.1.4 dice: “Por la naturaleza de las actividades que realizan son trabajadores sujetos al Código de Trabajo: conserjes, auxiliares de enfermería, auxiliares de servicio, telefonistas, choferes, operadores de maquinaria y equipo pesado e industrial, ayudantes de las categorías indicadas en este numeral, guardias, personal de limpieza, mensajeros, técnicos en relación a las actividades descritas en este párrafo, recaudadores de recursos económicos del sistema de transporte y otros de similar naturaleza”. Subsiguientemente, con Resolución No. MRL-FI-2010-00018 publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 171 14 de abril de 2010, el Ministerio de Relaciones Laborales, en el Art. 1 resuelve cambiar el régimen laboral en los puestos del sector público, entre otros puestos, el de conserje, del régimen de la LOSSCA al Código de Trabajo, además conforme lo determina el Art. 9 de la citada resolución su aplicación es obligatoria en las instituciones del sector público, en consecuencia, es evidente el cambio de régimen laboral del puesto de conserje. Por lo que su vía de acción correcta es la emprendida en este proceso, en consecuencia, es evidente el cambio de régimen laboral del puesto de conserje.”*

**42.** Con relación a los procesos laborales, este Organismo en su jurisprudencia ha manifestado, cuando la alegación sobre la falta de competencia se encuentre vinculada con el fondo de la controversia, que la denominación formal de un contrato,

nombramiento o acción de personal no configura per se una motivación suficiente para determinar el régimen jurídico y laboral al que se encuentra sujeto una persona, y, por consiguiente, para establecer la competencia en razón de la materia de un operador jurisdiccional. En consecuencia, la mera denominación de una persona como servidor público, trabajador u obrero, no es evidencia ni prueba suficiente para que se establezca el tipo de relación laboral que afecta a dicha persona, es decir, no define por sí mismo si una persona se encontraba sujeta a un régimen contractual, a un régimen legal-estatutario o a un régimen administrativo especial. Para esta determinación, los operadores jurisdiccionales deberán valorar el contenido sustancial de la relación laboral, las obligaciones y derechos de las partes y el régimen jurídico aplicable al caso concreto<sup>9</sup>.

43. De acuerdo con lo citado, la Sala Provincial, en el marco del recurso de apelación, determinó que la vía de acción correcta fue la emprendida por Ángel Gustavo Juca Ulloa, al haber prestado sus servicios como conserje en las dependencias del plantel educativo Miguel de Unamuno encontrándose regulado por el Código de Trabajo. Así la Sala señaló *“en el caso sub júdice, el actor jamás cumplió con las actividades dispuestas en la norma constitucional citada para ser considerado servidor público sujeto al derecho público administrativo, ni el hecho que se le haya otorgado nombramiento, que es un asunto eminentemente formal. Le da tal calidad (...)”*. Como consecuencia, la Corte Provincial explicó que no existió una transgresión de las normas de competencia en materia laboral.
44. Así las cosas, dada la configuración esencialmente legislativa de la competencia jurisdiccional, cuando en la resolución de una acción extraordinaria de protección le corresponda a la Corte Constitucional conocer un cargo sobre la vulneración de la garantía a ser juzgado por una autoridad competente, este Organismo no podrá evaluar la corrección o incorrección legal de la decisión de la autoridad judicial demandada de declararse competente, sino que deberá limitarse a verificar que dicha decisión no fue arbitraria o no vulneró de manera manifiesta al debido proceso u otro derecho constitucional. En efecto, esta garantía del debido proceso puede lesionarse cuando el juzgador, habiéndole sido impugnada su competencia, no responde motivadamente a dicha impugnación, o cuando ha actuado con manifiesta incompetencia (solemnidad sustancial) ocasionando la vulneración del debido proceso u otro derecho constitucional.<sup>10</sup>
45. En síntesis, la Corte observa que el asunto relativo al conflicto del juez competente fue resuelto por la justicia ordinaria puesto que la Sala Provincial estableció la existencia de la relación laboral entre Ángel Gustavo Juca Ulloa y la entidad accionante. De allí que ni el auto ni la sentencia impugnados vulneran el derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado por un juez competente.

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 032-11-SEP-CC, pág. 18, párr. 3, Sentencia No. 1169-17-EP/22, párrafo 35.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 546-12-EP/20, párr. 23-26 de 24 de julio de 2020, Sentencia No. 1169-17-EP/22 de 20 de mayo de 2022, párrafo 30.

- 46. ¿La sentencia de apelación, emitida por la Sala Provincial, vulneró el derecho a la seguridad jurídica del MINEDUC porque habría resuelto la causa sin observar las normas previas y claras aplicables a su competencia (demanda 2)?**
- 47.** En esta sección, la Corte sostendrá que la sentencia impugnada no vulneró el derecho a la seguridad jurídica del MINEDUC, debido a que la Sala Provincial aplicó las normas al caso en razón de su competencia, cargo formulado a partir de la premisa de juez competente para conocer el procedimiento de un servidor público y no de un obrero.
- 48.** En el caso concreto, la entidad accionante alega la vulneración del derecho a la seguridad jurídica vinculando a la presunta vulneración del juez competente y sostiene que el Tribunal accionado inobservó lo dispuesto en el artículo 2 del decreto ejecutivo No. 225 de 4 de febrero de 2010, artículo 1 de la resolución No. MRLFI-2010-000118 de 14 de abril de 2010, y artículo 568 del Código de Trabajo, lo cual según refiere, ocasionó que conozca una causa sobre la cual no tenía competencia. Las autoridades judiciales, por otra parte, no emitieron descargo alguno al respecto.
- 49.** La Constitución en el artículo 82 establece que, *“el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*.
- 50.** Sobre este derecho, la Corte ha indicado que, *“...la seguridad jurídica es una garantía de certeza, confianza y estabilidad jurídica sobre la aplicación del ordenamiento jurídico vigente por parte de las autoridades competentes”*.<sup>11</sup>
- 51.** En cuanto a su vulneración, esta Corte en la sentencia No. 989-11-EP/19, ha señalado:
- “En general, 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 regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad”*.
- 52.** En el caso concreto, el MINEDUC alega la vulneración de las disposiciones atinentes a la determinación de la relación laboral de obreros y, por otra parte, de los servidores públicos con el Estado. Esta determinación, como se revisó en los acápites previos, le correspondió a los órganos de la justicia ordinaria, quienes determinaron su competencia en razón de las normas específicas del Código de Trabajo. Por tanto, al no observar elementos que denoten afectaciones a la seguridad jurídica y a la previsibilidad de las normas que regulan el derecho al juez competente en estos procesos, a la Corte Constitucional no le corresponde declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica. Caso contrario, la jurisdicción que este organismo ejerce en las acciones

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 2004-16-EP/21 de 10 de septiembre de 2019 y No. 719-12-EP/20 de 15 de enero de 2020.

extraordinarias de protección se confundiría con la jurisdicción ordinaria, tergiversándose.<sup>12</sup>

- 53.** Esta Corte observa, que existen normas jurídicas previas, claras y públicas que la Sala Provincial **consideró pertinentes** y aplicó al caso una vez que ratificó su competencia como es el Art. 426 de la CRE, el decreto Ejecutivo No. 1701 publicado en el Registro Oficial No. 592, de 18 de mayo de 2009, que reguló la contratación colectiva de trabajo en todas las instituciones del sector público y en las entidades de derecho privado que tienen participación accionaria mayoritaria y/o aportes directos o indirectos mayoritarios de recursos, el decreto Ejecutivo No. 225 publicado en el Registro Oficial No. 123 de 4 de febrero del 2010 numeral 1.1.1.4, donde, se incorpora el parámetro de clasificación de servidores y obreros, sin que se encuentre que exista una inobservancia de normas que haya acarreado la vulneración de un precepto constitucional.
- 54.** Por lo expuesto, esta Corte no encuentra que la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica, en los términos planteados en la demanda de acción extraordinaria de protección, se haya producido.

## VII. 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 las acciones extraordinarias de protección identificadas con los No. **1373-17-EP y (acumulado)**
2. Notifíquese, devuélvase el expediente al juzgado de origen y archívese.

CARMEN  
FAVIOLA  
CORRAL  
PONCE  
Firmado digitalmente por  
CARMEN FAVIOLA  
CORRAL PONCE  
Fecha: 2022.06.21  
12:46:21 -05'00'  
Carmen Corral Ponce  
**PRESIDENTA (S)**

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1763-12-EP/20 de 22 de julio de 2020, párr. 14.6

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 15 de junio de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**

137317EP-46480



**Caso Nro. 1373-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



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.