

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

134-17-EP/22 En el Caso No. 134-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 134-17-EP	2
698-17-EP/22 En el Caso No. 698-17-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 698-17-EP	12
997-17-EP/22 En el Caso No. 997-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 997-17-EP	21
1354-17-EP/22 En el Caso No. 1354-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1354-17-EP	32
1423-17-EP/22 En el Caso No. 1423-17-EP Desestímese la demanda de acción extraordinaria de protección propuesta por la compañía ININCORP S.A.	46
1634-17-EP/22 En el Caso No. 1634-17-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 1634-17-EP	58



Sentencia No. 134-17-EP/22
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D. M., 30 de noviembre de 2022

CASO No. 134-17-EP

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

SENTENCIA No. 134-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, que dictó la sentencia de apelación de una acción de protección, el 14 de octubre de 2016, al no constatar vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

I. Antecedentes procesales

1. El 26 de julio de 2012, María Salenna Ortega Olmedo presentó una acción de protección en contra del Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP) y del Presidente de la República. Exigió que se ordene el levantamiento de las prohibiciones que subsistan en sus cuentas bancarias, así como la reparación por los daños causados.¹
2. El 23 de octubre de 2012, el Juez Décimo de Garantías Penales del Guayas inadmitió la acción de protección por improcedente².
3. El 22 de junio de 2016, María Salenna Ortega Olmedo (accionante) presentó una nueva acción de protección en contra de la Secretaría Técnica de Drogas³ (SETED). En su demanda, alegó que la SETED habría enviado un oficio a la Superintendencia de Bancos *“para que mis cuentas sean congeladas, sin tener disposición de la autoridad*

¹ Acción de Protección No. 09286-2013-16454 (anterior No. 09260-2012-0283). En su demanda, argumentó que se vulneraron sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso, a la seguridad jurídica, a la presunción de inocencia, y exigió medidas de reparación por *“daño moral, psicológico social y económico”*.

² El Juez inadmitió la demanda por haberse interpuesto contra una providencia judicial (auto de sobreseimiento de 4 de diciembre de 1998), y haber accionado contra quienes no son los legitimarios pasivos para contradecir la pretensión.

³ Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las Drogas y de Regulación y Control de Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización, disposición transitoria décima segunda: *“En los procesos constitucionales, judiciales y administrativos, en los que intervenga o haya intervenido el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas - CONSEP, a partir de la vigencia de esta Ley, comparecerá e intervendrá el representante legal de la Secretaría Técnica de Drogas.”*

competente ni en esta causa, ni en ninguna otra”.⁴ La accionante arguyó que el juez penal de la causa seguida en su contra en el año 1997, ordenó medidas cautelares sobre sus derechos reales y que, al ser sobreseída definitivamente, nunca fueron levantadas por el juez sino hasta el 2015, por su propia petición.

4. El 29 de agosto de 2016, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil de Guayas (Unidad Judicial) rechazó la acción de protección⁵. La accionante interpuso recurso de apelación.
5. El 14 de octubre de 2016, la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (Sala) aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia de la Unidad Judicial, y dispuso medidas de reparación integral. La accionante interpuso recursos de aclaración y ampliación.
6. El 18 de enero de 2017, María Salenna Ortega Olmedo (accionante) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de 29 de agosto y 14 de octubre de 2016.
7. El 13 de febrero de 2017, la Sala agregó los escritos presentados por la accionante⁶ y negó el pedido de aclaración y ampliación por no encontrar fundamento.
8. El 9 de marzo de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional dispuso a la accionante que aclare y complete el contenido de su demanda.
9. El 21 de marzo de 2017, la accionante presentó un escrito para aclarar su demanda.
10. El 18 de abril de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional inadmitió la acción extraordinaria de protección No. 134-17-EP, por no haber completado la demanda.
11. El 4 de mayo de 2017, la accionante solicitó que se revoque el auto dictado el 18 de abril de 2017, debido a que *“por error en el escrito [mediante el cual completó la demanda] presentado con fecha 21 de marzo del año 2017 [...] se escribió el No-0934-17-EP, siendo el correcto el No-0134-17-EP”*.
12. El 20 de febrero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional revocó el auto dictado el 18 de abril de 2017, y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 134-17-EP.

⁴ Acción de Protección No. 09332-2016-07562. Exigió que se declare la violación a los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación, a las garantías básicas de un proceso penal y a la seguridad jurídica.

⁵ La Unidad Judicial estableció que la accionante no demostró la existencia del acto administrativo para establecer la violación del derecho constitucional alegado, y que se incurrió en la prohibición contemplada en el numeral 6 del artículo 8 de la LOGJCC, porque ya se presentó una acción de protección con la misma pretensión, acciones y partes, caso que fue signado con el No. 09260-2012-0283.

⁶ El 3 y 13 de enero de 2017, la accionante solicitó a la Sala, mediante escritos, que *“se despachen medidas cautelares”* por el incumplimiento de la sentencia por parte de la SETED.

13. El 14 de marzo de 2018, el caso fue sorteado al ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera.
14. El 12 de noviembre de 2019, el caso fue sorteado y la sustanciación correspondió al ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 11 de junio de 2021, y dispuso que las judicaturas accionadas presenten un informe motivado sobre los fundamentos de la demanda. La Sala no presentó su informe.
15. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron la jueza y los jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional.
16. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 12 de abril de 2022, y dispuso a la Subsecretaría de Control y Administración de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización del Ministerio de Gobierno⁷ que presente un informe en relación con los argumentos de la demanda.
17. El 26 de abril de 2022, el Ministerio de Gobierno presentó el informe requerido.
18. El 13 de septiembre de 2022, la Unidad Judicial presentó el informe solicitado el 12 de noviembre de 2019.
19. El 10 de noviembre de 2022, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz dispuso a la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) que presente un informe en relación con los argumentos de la demanda.
20. El 18 de noviembre de 2022, la UAFE emitió su informe.

II. Competencia

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

III. Pretensión y sus fundamentos

A. De la accionante

22. La accionante alega la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE), a la defensa (art. 76.7 CRE) y a la tutela judicial efectiva

⁷ Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo No. 376 de 23 de abril de 2018, publicado en el Registro Oficial Suplemento 234 de 4 de mayo de 2018, artículo 1 “*Suprímase la Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas*”. Disposición Transitoria Primera: “*Los derechos y obligaciones, constantes en convenios, contratos u otros instrumentos, nacionales o internacionales, que le correspondían a la Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas, serán asumidos por el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio del Interior, de acuerdo a las atribuciones establecidas en el presente Decreto Ejecutivo.*”

(art. 75 CRE). Indica, además, el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos referente al derecho a un recurso efectivo ante los tribunales, el artículo 8 sobre garantías judiciales de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y el “*Art.16 de los Derechos del Hombre (ONU)*”.

23. Para sustentar las pretensiones en contra de la **sentencia de primera instancia** de 29 de agosto de 2016, la accionante, sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y a la defensa, señala que la Unidad Judicial omitió ordenar las pruebas que habría solicitado para confrontar las aseveraciones de la parte demandada, y que “[a]l habérseme inadmitido en primera instancia mi demanda bajo criterios equivocados en la práctica de las pruebas fundamentales a mi favor, se dejó vacío el contenido del Derecho al debido proceso y a la defensa. [...] el simple hecho de omitir pruebas fundamentales, para demostrar los hechos alegados, dentro de un proceso requieren de requisitos esencial (sic) de la motivación jurídica [...] pues de lo contrario se dejaría en absoluta indefensión [...]”.⁸
24. Para sustentar las pretensiones en contra de la **sentencia de segunda instancia** de 14 de octubre de 2016, la accionante alega la vulneración de la tutela judicial efectiva, a través de los siguientes cargos:
- 24.1. La Sala no habría atendido su pedido de que se le repare integralmente, porque ordenó el levantamiento de “*supuestas*” medidas cautelares que ya habrían sido levantadas, y no ordenó como reparación todas sus pretensiones. Así expresa: “*Mi derecho ha sido reconocido parcialmente por los jueces de la sala [...] en sentencia en la cual no se ha tomado en cuenta que ante la vulneración de derechos existen los daños causados y que la ley manda deben ser reparados íntegramente [...]*”⁹ (énfasis añadido).
- 24.2. La Sala no despachó sus peticiones sobre el cumplimiento de las medidas de reparación, durante la fase de ejecución de la sentencia.
25. Sobre el derecho a un recurso efectivo ante los tribunales y a las garantías judiciales contempladas en el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, respectivamente, así como el “*Art. 16 de los Derechos del Hombre (ONU)*”, la accionante los cita en su demanda y, de manera general, refiere que: “*La privación de este derecho desvirtuar (sic) absolutamente la concepción de un estado denominado constitucional de derecho u justicia (sic) [...]*”¹⁰.
26. Finalmente, la accionante solicita que se admita su demanda, se solvete la violación de sus derechos “*así como repararlos integralmente*”.

B. De las autoridades judiciales accionadas

⁸ Demanda de acción extraordinaria de protección admitida el 20 de febrero de 2018, expediente constitucional, página 3.

⁹ *Ibíd.*, página 5.

¹⁰ *Ibíd.*, página 3.

27. La Unidad Judicial, en su informe de descargo, señaló que el proceso no se encuentra en su competencia por cuanto se aceptó recurso de apelación en la presente causa. Así, expresó “*mi competencia se encuentra suspendida, por el hecho de haber admitido a trámite Recurso de apelación de la sentencia [...]*”¹¹. Mientras que la Sala no presentó su informe de descargo.

C. Ministerio de Gobierno

28. La Subsecretaría de Control y Administración de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización del Ministerio de Gobierno señaló que la UAFE asumió la competencia y administración de la base de datos de personas con **sentencia condenatoria** por delitos tipificados en la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, así como por delitos relacionados con sustancias catalogadas sujetas a fiscalización previstos en el Código Orgánico Integral Penal¹².

D. UAFE

29. La UAFE informó que la accionante no consta registrada en la base de datos bajo su administración.¹³

IV. Cuestiones previas

30. La Corte Constitucional ha considerado inoficioso pronunciarse sobre una decisión judicial que, debido a hechos sobrevinientes, ya no existe en el plano jurídico y dejó de producir efectos. Por estas razones, ya no cumple con los presupuestos para ser objeto de la acción extraordinaria de protección¹⁴.
31. La accionante ha dirigido sus argumentos en contra de la sentencia de **primera instancia** de 29 de agosto de 2016 dictada por la Unidad Judicial, que rechazó la acción de protección planteada por la accionante. Sin embargo, esta sentencia dejó de existir en el plano jurídico el 14 de octubre de 2016, cuando se aceptó el recurso de apelación. Por consiguiente, esta Corte considera inoficioso pronunciarse sobre la sentencia de primera instancia y no corresponde analizar el cargo resumido en el párrafo 23 *supra*.
32. Por otra parte, sobre el cargo de la tutela judicial efectiva, referido en el párrafo 24.2 *supra*, la Corte ha señalado que, si bien el tercer componente implica el derecho a exigir que se cumpla efectivamente lo decidido¹⁵, esto no significa que, por analizar la presunta vulneración, la Corte pueda examinar en una acción extraordinaria de protección,

¹¹ José Ramiro Padilla Chima, Juez de la Unidad Judicial Civil con sede en esta ciudad de Guayaquil, informe de 13 de septiembre de 2022.

¹² Jorge Luis Revelo Ramos, Subsecretaría de Control y Administración de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización del Ministerio de Gobierno, escrito presentado el 16 de mayo de 2022, en el cual se adjunta el memorando Nro. MDG-VDI-SCASC-2022-0095-M de 29 de abril de 2022.

¹³ Informe de 18 de noviembre de 2022, suscrito por María de Lourdes Monge Márquez, Secretaria General de la Unidad de Análisis Financiero y Económico, página 2.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia No. 317-16-EP/21, párr. 29.

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia No. 889-20-JP, párr. 135.

pretensiones que se encuentran reservadas para otras garantías como la **acción de incumplimiento de sentencias constitucionales**. Además, este tipo de cargos no se refieren a la decisión impugnada, sino a actos u omisiones posteriores a su emisión.¹⁶

33. La Corte observa que la accionante se centra en exigir la ejecución de la decisión judicial de segunda instancia, porque la Sala no atendió sus peticiones para que la SETED cumpla la sentencia. Por lo tanto, no corresponde analizar el cargo sintetizado en el párrafo 24.2 *supra* a través de la acción extraordinaria de protección¹⁷.

V. Planteamiento del problema jurídico

34. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.¹⁸ Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica¹⁹.
35. En relación con el cargo citado en el párrafo 25 *supra*, la Corte anota que la accionante no ha esgrimido ningún tipo de alegación concreta, pues no presenta una base fáctica que señale la acción u omisión de la autoridad judicial, ni una justificación jurídica que muestre por qué dicha acción u omisión vulnera los derechos argüidos. Por lo que, no es posible plantear un problema jurídico, ni siquiera haciendo un esfuerzo razonable.²⁰
36. En relación con el cargo sintetizado en el párrafo 24.1 *supra*, respecto a la sentencia de segunda instancia, la accionante alega la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, pero en esencia se refiere a la supuesta falta de atención a sus pretensiones relacionadas con la reparación integral. Para atender su alegación, se reconduce a la **garantía de la motivación**²¹ y se analizará el presunto vicio de incongruencia frente a las partes. Para lo cual, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La Sala vulneró el derecho a la garantía de la motivación en la sentencia impugnada porque no se habrían atendido las medidas de reparación integral solicitadas por la accionante?**

VI. Resolución del problema jurídico

¿La Sala vulneró el derecho a la garantía de la motivación en la sentencia impugnada porque no se habrían atendido las medidas de reparación integral solicitadas por la accionante?

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 1401-17-EP/21, párr. 44.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 1401-17-EP/21, párr. 47.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 2719-17-EP/21, párr. 11.

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 28. La Corte estableció que: *la tesis* es la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró; *la base fáctica* es el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración; y, *la justificación jurídica* es una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.

²⁰ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 21.

²¹ Corte Constitucional, sentencia No. 889-20-JP, párr. 122.

37. La Constitución, en el artículo 76, numeral 7 literal l, establece que las resoluciones que adoptan los poderes públicos deben estar motivadas y 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 [...]”.
38. La Corte Constitucional ha señalado que existe deficiencia motivacional, en las resoluciones, si se presenta alguno de los siguientes supuestos: (1) inexistencia, (2) insuficiencia y (3) apariencia²².
39. Esta Corte determinó que una argumentación jurídica es *aparente* cuando parece que contiene una fundamentación normativa y fáctica suficiente; pero que, en realidad, es inexistente o insuficiente. Entre los vicios motivacionales de la apariencia,²³ figura la *incongruencia*, en la que se incurre cuando no se ha contestado algún argumento relevante de las partes (*incongruencia frente a las partes*), o no se ha analizado alguna norma legal o jurisprudencial determinante en la resolución de problemas jurídicos (*incongruencia frente al Derecho*).
40. La accionante alega que la Sala no habría atendido sus pretensiones sobre la reparación integral, porque ordenó el levantamiento de “*supuestas*” medidas cautelares que ya fueron levantadas por autoridad judicial y no ordenó como reparación todas sus pretensiones. Este cargo se refiere a la deficiencia de motivación por apariencia y, en concreto, a la falta de congruencia. Por tanto, le corresponde a la Corte verificar si este vicio constitucional constituiría una incongruencia frente a las partes, al no haberse dado respuesta a las pretensiones que como reparación integral requirió la accionante.
41. La Corte constata que, en la demanda de acción de protección, la accionante solicitó como medidas de reparación que: (i) se “[o]rdene a quien corresponda que los datos que constan en el sistema de la Secretaría Técnica Regional de Drogas del Litoral en mi contra sean levantadas dadas de baja inmediatamente (sic)”, y (ii) “a pagar los daños y perjuicios causados a mi persona, así como también los honorarios de mi abogado y el pago de las costas procesales”.²⁴ En el recurso de apelación insistió en que su petición “se encuentra direccionada a la REPARACIÓN INTEGRAL de mis derechos”²⁵.
42. En la sentencia impugnada, este Organismo observa que respecto a la pretensión (i), la Sala dispuso como reparación inmaterial:

“Oficiese a la Secretaría Técnica de Drogas, a la Superintendencia de Bancos y Seguros; y, a la Unidad de Análisis Financiero a efecto de que procedan a registrar el levantamiento de las medidas cautelares dictadas en su contra de tal forma que dichos registros ya puestos a

²² Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 66.

²³ Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 71, la Corte ha “*identificado los siguientes tipos de vicio motivacional, aunque esta enumeración no debe entenderse como una tipología estricta ni cerrada: (3.1) incoherencia; (3.2) inatinencia; (3.3) incongruencia; e, (3.4) incomprensibilidad*”.

²⁴ Expediente constitucional causa 134-17-EP. Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil, proceso No. 09332-2016-07562. Cuerpo I, foja 27 vuelta.

²⁵ Expediente constitucional causa 134-17-EP. Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil, proceso No. 09332-2016-07562. Cuerpo II, foja 207.

órdenes del sector público, privado y de las entidades financieras controladas o no, no afecten ni limiten el libre acceso a la obtención de servicios públicos o privados; como también se proceda a cumplir con el registro del levantamiento de medidas cautelares [...]; finalmente como consecuencia de lo anterior, hágase conocer a todo organismo de carácter crediticio o financiero público y privado, [...] que la señora María Salenna Ortega Olmedo [accionante] no se registra como deudora incumplido (sic) de tal forma que no afecte de forma alguna su calificación crediticia. La secretaria relatora acompañe a cada oficio a remitirse copia certificada de la presente resolución (sic).”²⁶

43. Por tanto, este Organismo verifica que la Sala atendió plenamente la pretensión de la accionante, al oficiar a la SETED, entre otros organismos, para que no se afecte o limite la obtención de servicios crediticios y financieros. De hecho, tal como se indica en el párrafo 24.1 *supra*, la misma accionante reconoció que estas medidas ya fueron ejecutadas.
44. En relación a la pretensión (ii), sobre el pago de daños y perjuicios, costas y honorarios, esta Corte evidencia que la Sala concluyó expresamente: *“no ha lugar la reparación económica solicitada por la accionante, toda vez que la demanda constitucional de protección ha sido presentada este año, tomando en consideración que siempre estuvo a su disposición el hacer uso de los mecanismos constitucionales garantizados en la presente Constitución”*²⁷.
45. En este sentido, la Corte verifica que la Sala sí atendió dicha pretensión de la accionante, porque sí se refirió a la solicitud de reparación económica y manifestó las razones por las cuales no procedía.
46. Además, la Corte ha indicado que no es posible interpretar que este Organismo pueda analizar una presunta vulneración a la reparación integral fundamentada en la mera inconformidad de la parte beneficiaria (víctima directa o indirecta) respecto de las medidas de ejecución o reparación ordenadas por las judicaturas inferiores en un determinado proceso.²⁸
47. Por lo expuesto, la Corte verifica que la sentencia impugnada es congruente, porque la Sala respondió a todas las pretensiones de la accionante respecto a la reparación integral y, por tanto, no existe deficiencia motivacional, según el cargo presentado por la accionante.
48. En consecuencia, la Sala no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia impugnada.
49. Finalmente, es importante señalar que *“la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”*²⁹. Por lo

²⁶ Expediente constitucional causa 134-17-EP. Sentencia de 14 de octubre de 2016 de la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas. Cuerpo I, fojas 22 vuelta y 23.

²⁷ Expediente constitucional causa 134-17-EP. Sentencia de 14 de octubre de 2016 de la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas. Cuerpo I, foja 23.

²⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 145-15-EP/20, párr. 54.

²⁹ Corte Constitucional, sentencia No. 2118-15-EP/20, párr. 22. Sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 28.

que, la Corte Constitucional, al analizar la motivación, se encuentra impedida de pronunciarse sobre lo acertado o no del razonamiento expuesto por la judicatura accionada en dicha decisión. El pronunciamiento de la Corte debe ceñirse a constatar si las actuaciones u omisiones de la autoridad judicial lesionan directa e inmediatamente el contenido de los derechos constitucionales que se alegan como vulnerados³⁰.

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 la acción extraordinaria de protección No. 134-17-EP.
2. Disponer la devolución del expediente.
3. Notifíquese y archívese.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE
Firmado digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE
Carmen Corral Ponce
PRESIDENTA (S)

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 30 de noviembre de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

013417EP-4f178



Caso Nro. 0134-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes nueve de diciembre 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. 698-17-EP/22
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 30 de noviembre de 2022

CASO No. 698-17-EP

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

SENTENCIA No. 698-17-EP/22

Tema: En la presente sentencia se declara la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, luego de constatar que la autoridad judicial demandada omitió pronunciarse sobre la vulneración de derechos constitucionales en una garantía jurisdiccional.

I. Antecedentes Procesales

1. Julio Andrés Urresta Montalvo (**accionante**) presentó acción de protección en contra de Alejandro Nicanor Larrea Córdova, en calidad de gerente general y representante legal de la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas, del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (**EPMMOP**) por haber sido separado de su cargo mediante acto administrativo No. 003-DTH-2016, de 22 de junio de 2016.¹
2. El 12 de enero de 2017, la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, dentro del juicio No. 17294-2016-03697, negó la acción y dejó “[...] *a salvo las acciones respectivas que puedan activar en relación a su argumento*”.² En contra de esta decisión, Julio Andrés Urresta Montalvo interpuso recurso de apelación.
3. El 20 de febrero de 2017, la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (**Sala Provincial**) negó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.³

¹ Consta en el expediente de la Unidad Judicial Penal con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, que el accionante señaló que prestó sus servicios a la EPMMOP desde el 1 de enero de 1997, siendo servidor de carrera; y que, al haber sido separado de su cargo se habrían vulnerado sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación, al trabajo, al honor y buen nombre y a la seguridad jurídica. Como reparación solicitó la nulidad del acto administrativo y que se le restituya a su cargo.

² La Unidad Judicial consideró que “[...] *pretender que el Juez garante de la Constitución acepte la presente acción, no se encuentra en las que corresponden a la protección de derechos constitucionales vulnerados, ya que el asunto planteado es un acto administrativo y por tanto su tratamiento corresponde a los ubicados dentro del principio de legalidad, que no entraña violación de derecho constitucional alguno y que como queda indicado se encuentra normado por el Art. 42 numerales 1 y 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*”.

³ La Sala Provincial consideró que “[...] *los actos administrativos tienen procedimientos y tribunales propios, por lo que no conviene constitucionalizar violaciones a derechos que tiene vía especial. [...] por*

4. El 21 de marzo de 2017, el accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Corte Provincial.
5. El 21 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa y, por sorteo efectuado el 5 de julio de 2017, correspondió su sustanciación a la entonces jueza constitucional Marien Segura Reascos.
6. Una vez posesionada la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo realizado en sesión ordinaria de 12 de noviembre de 2019, le correspondió el tratamiento de la presente causa. Por lo que, con fecha 18 de marzo de 2022, avocó conocimiento y requirió un informe motivado de descargo a la Sala Provincial, el cual fue recibido en este Organismo el 28 de marzo de 2022.

II. Competencia

7. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (**Constitución**); en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**LOGJCC**).

III. Alegaciones de las partes

a. Fundamentos y pretensión de la acción

8. En su demanda, el accionante señala que se habrían vulnerado sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal l) y 82 de la Constitución. Por lo que, solicita a este Organismo que acepte la acción extraordinaria de protección y declare la vulneración de sus derechos.
9. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, sostiene que la sentencia impugnada lo vulnera debido a “[...] *que no se determinó [...] las características de la motivación, lo que ocasionó que no se llegue a determinar cuales (sic) fueron las circunstancias particulares consideradas por el gerente general, para que éste pueda decidir la aplicación de las disposiciones legales enunciadas en el acto de separación y cual (sic) fue el procedimiento aplicado a mi caso*”.
10. Manifiesta que en la sentencia impugnada “[...] *no se realizó dicha motivación sobre el fondo de la acción de protección; esto es conocer y determinar si el acto administrativo*

lo que la pretensión va dirigida a dejar sin efecto la notificación No. 00-DTH-2016, siendo esta la finalidad ulterior del accionante, pretensión que deviene en improcedente por cuando de los hechos no se desprende que existe una violación de derechos constitucionales [...]”.

No. 003-DTH-2016, se encontraba o no debidamente motivado, a fin de lograr de esta manera, conocer las circunstancias particulares [...] para haberme aplicado el numeral 4 del Art. 30 de la LOEP”.

11. Asimismo, señala que en la sentencia impugnada se determina que la vía adecuada para la defensa de los derechos es la jurisdicción contencioso administrativa, lo que -a su criterio- vulnera el derecho a la seguridad jurídica. En tal sentido, sostiene que “[d]icha competencia de la Justicia Contenciosa Administrativa, fue limitada o excepcionada, por la expedición de la Ley Orgánica de Empresas Públicas en octubre de 2010 [...] controversias laborales de los servidores y obreros con las empresas públicas [sobre] separaciones de la empresa” de manera que esto solo podría ser conocido por jueces de trabajo de acuerdo con “los artículos 29, 31 y 32 de la [LOEP]”. Agrega que la Corte Provincial no observó la sentencia No. 007-11-SCN-CC, de este Organismo, ni la resolución No. 04-2015 de la Corte Nacional de Justicia.
12. Con base en lo anterior, el accionante concluye “[...] de ahí que nace la violación a mi derecho a la seguridad jurídica, al no tener una claridad o certeza de la aplicación de las normas constitucionales y legales, bajo el criterio y consideraciones erradas de las Juezas Constitucionales, al remitir este reclamo a un Juez, que no es el Juez natural de la causa por la materia”.
13. Señala además que, la Corte Provincial vulneró la seguridad jurídica al reducir “[...] su análisis a que estamos frente a una norma infra constitucional que le faculta al Gerente de la empresa a separar a cualquier servidor u Obrero de la empresa [...] adicionalmente cancelando una liquidación que se tornaría inmotivada; toda vez que, dependiendo de las razones de fondo un servidor debe cumplir ciertos requisitos para acceder a esta indemnización estipulada en el Art. 94 de la Norma Interna [...]”.
14. Finalmente, el accionante estima que se vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva “[...] al desnaturalizar la acción de protección, limitándose, al decirme que existe una vía expedita ante la justicia ordinaria, cuando lo que estoy accionando es el reconocimiento por la vulneración de derechos constitucionales que no han sido objeto de un estudio y pronunciamiento constitucional, al no emplazarle o indagar a fin de lograr de la parte accionada esa claridad en los antecedentes que sirvieron de base para separarme de la institución o se determine cuales (sic) fueron las circunstancias especiales del Gerente General para haberme aplicado la normativa interna de la empresa [...]”.

3.2 Argumentos de la parte accionada

15. Las juezas de la Sala Provincial en su informe realizaron una síntesis de los antecedentes procesales del caso, detallaron los razonamientos realizados en la sentencia y concluyeron que: (i) “[...] hemos observado la tutela judicial efectiva, las garantías del debido proceso, así como los principios y derechos a la seguridad jurídica”, y, (ii) que la sentencia “[...] se encuentra debidamente motivada” al ser razonable, lógica y

comprensible. En este sentido agregaron que “[...] *no cabe la pretensión del accionante, quien no ha justificado la vulneración de derechos*”.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

16. 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 en contra de la decisión impugnada por considerarla lesiva de un derecho fundamental.⁴
17. En cuanto a la alegada vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de motivación, a la tutela judicial efectiva, y a la seguridad jurídica, se verifica que todos los argumentos del accionante coinciden en señalar que habrían sido vulnerados como consecuencia de que la Corte Provincial no resolvió el fondo del asunto planteado, al no haber verificado la posible vulneración de los derechos constitucionales alegados y solo haberse limitado a determinar que la vía adecuada para el conocimiento de la causa es la jurisdicción contencioso administrativa. En consecuencia, esta Corte estima que lo más apropiado para resolver los cargos planteados y para evitar argumentos repetitivos, es atenderlos a través del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

4.1. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación

18. El artículo 76, numeral 7, letra l) de la CRE establece que:

“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...) 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 [...]”.

19. Así, la Constitución exige que las decisiones de los poderes públicos cuenten con una motivación *suficiente*, mediante una *estructura mínimamente completa* tanto en lo normativo (enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como de su aplicación a los hechos del caso), como en lo fáctico (justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso).⁵

⁴ De conformidad con lo establecido por esta Corte en la sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por el accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica), párrs. 17 y 18.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 57 y 61.

20. Para el efecto, esta Corte ha identificado que cuando una argumentación jurídica no contiene esta estructura mínima, entonces adolece de una deficiencia motivacional como la (i) inexistencia, (ii) insuficiencia o (iii) apariencia de motivación. Al respecto, la apariencia de motivación implica que, aunque una argumentación jurídica puede lucir suficiente, puede estar viciada por ser *incongruente* con el debate judicial. La Corte ha dicho que hay *incongruencia frente a las partes*,⁶ cuando se deja de contestar los argumentos relevantes⁷ es decir, aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico. Para evaluar si la incidencia es o no significativa, es preciso atender al contexto del debate judicial y al estándar de suficiencia aplicable al caso concreto. Los argumentos de las partes son especialmente relevantes cuando apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador.⁸
21. En este caso la Corte analizará si la sentencia impugnada adolece de deficiencia motivacional por apariencia, pues presentaría una incongruencia frente a las partes, al no haber resuelto el fondo del asunto sino que se habría limitado a sostener que la vía para la resolución de las pretensiones del accionante es la jurisdicción contencioso administrativa sin pronunciarse sobre la vulneración de derechos constitucionales.
22. De manera particular, en las garantías jurisdiccionales, la Corte Constitucional ha establecido que la motivación de las resoluciones adoptadas en este tipo de procesos debe incluir un análisis de los derechos constitucionales presuntamente vulnerados.⁹ Así, en su jurisprudencia, la Corte ha reiterado que la motivación en garantías jurisdiccionales incluye la exigencia de verificar la vulneración de derechos constitucionales con base en la ocurrencia real de los hechos:

“(...) los jueces tienen las siguientes obligaciones:¹⁰ i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de

⁶ El término “congruencia frente a las partes” ha sido usado por esta Corte en las sentencias No. 751-15-EP/21 de 17 de marzo de 2021, párr. 71; y, No. 953-16-EP, 7 de julio de 2021, párr. 33.

⁷ La *congruencia frente a las partes* es una congruencia *argumentativa*, alude a las respuestas que el juzgador debe dar a los *argumentos* (relevantes) de las partes. Este tipo de congruencia difiere de la congruencia *procesal*, según la cual, toda *decisión* (*decisum*) judicial debe aceptar o rechazar todas las *pretensiones*, es decir, los *pedidos* (*petita*) de las partes. La *motivación* del juzgador, entonces, debe ser argumentativamente congruente; mientras que su *decisión* debe ser procesalmente congruente (en este segundo sentido, las decisiones pueden ser *ultrapetita* o *infrapetita*); de ahí que solo la primera atañe a la garantía de la motivación. Esta Corte ha establecido que el derecho a la tutela judicial efectiva tiene tres componentes: “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” (sentencia No. 889-20-JP/21, Caso “Derecho al montepío, a la tutela judicial efectiva y juicio de coactiva”, de 10 de marzo de 2021, párr. 110). A la luz de esta estructura, la *congruencia procesal*, vulneraría –dependiendo del caso– el primer elemento de la tutela judicial efectiva (el derecho al acceso a la administración de justicia), mientras que la *congruencia argumentativa* vulnera siempre el debido proceso en la garantía de la motivación, es decir, el segundo de los elementos de la tutela judicial efectiva.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 86-87.

⁹ Corte Constitucional. sentencia No. 1285-13-EP/19, de 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 098-SEP-CC, de 26 de noviembre de 2013.

*vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”.*¹¹

23. Analizada la sentencia impugnada, esta Corte encuentra que a partir del punto (vi) la Sala Provincial efectuó el análisis de la acción de protección, fijó la naturaleza jurídica de esta y refirió que los artículos 40, 41 y 42 de la LOGJCC determinan los requisitos que se deben cumplir para “[...] acudir a la acción de protección”. Al tenor de lo anterior, estableció que:

*“Analizada la pretensión constitucional, aparece que se encuentra dirigida a eliminar del orden jurídico un acto administrativo, que goza de **presunción de legalidad** y por lo mismo goza de **legitimidad** [...] la pretensión va dirigida a dejar sin efecto la notificación No. 003-DTH-2016, siendo esta la finalidad ulterior de la (sic) accionante, pretensión que deviene en improcedente por cuanto de los hechos no se desprende que existe una violación de derechos constitucionales, lo que se evidencia es una inconformidad por la notificación al ser separado de la Empresa”. (Énfasis del original).*

24. Además, en la sentencia se afirmó que “[...] nuestro ordenamiento jurídico ha diseñado el recurso de apelación, reposición o revisión ante el mismo órgano que emitió la resolución cuestionada o acciones en sede judicial ante el Tribunal Distrital de los Contencioso Administrativo, como las vías adecuadas y eficaces para la solución del conflicto”.
25. Por último, fundamentó su decisión en el artículo 94 de la Norma Interna de la Administración de Talento Humano, que al tenor literal prescribe: “[...] En circunstancias particulares consideradas por el Gerente General, éste puede decidir la aplicación de la disposición del número 4 del artículo 30 de la ley Orgánica de Empresas Públicas, misma que es potestad exclusiva del Representante Legal de EPMMOP y; constituye el ejercicio de la libertad de contratación prevista por el número 16 del artículo 66 de la Constitución de la República”. En este sentido, la “[...] norma interna de Administración de Talento Humano que le confiere al Gerente General de la Empresa, la potestad para notificar la separación laboral al accionante potestad netamente administrativa”.
26. A partir de lo indicado, esta Corte advierte que la Sala Provincial se limitó a señalar que los actos administrativos no son objeto de la acción de protección por existir la vía jurisdiccional contencioso administrativa, sin que haya realizado un análisis concreto y pertinente respecto de la posible vulneración a los derechos constitucionales alegados por el accionante. En consecuencia, se evidencia que no contestó los argumentos relevantes del accionante. Por lo que, la decisión judicial adolece del vicio de motivación aparente por ser incongruente frente a las partes.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia No. 1285-13-EP/19, de 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

27. Cabe precisar que, aun cuando la sentencia impugnada afirma que la pretensión del accionante deviene en improcedente “[...] *por cuanto de los hechos no se desprende que existe una violación de derechos constitucionales*”, no se observa que esta afirmación se encuentre precedida de ningún tipo de construcción argumentativa u ofrecimiento de razones respecto de la existencia o no de una vulneración de derechos. Por el contrario, se evidencia que esta afirmación más bien reposa sobre la presunta existencia de otras vías administrativas y judiciales para reclamar. Por lo que, bajo ninguna consideración dicha afirmación puede ser valorada como el análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales que demanda la suficiencia motivacional en garantías jurisdiccionales.
28. Por todo lo expuesto, la Corte Constitucional encuentra que la sentencia de la Corte Provincial, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

V. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **No. 698-17-EP**.
2. **Declarar** la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
3. Como medidas de reparación se dispone:
 - a. **Dejar** sin efecto la sentencia dictada por los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 20 de febrero de 2017.
 - b. **Retrotraer** el proceso hasta el momento anterior a la vulneración del derecho, esto es, hasta antes de la emisión de la sentencia impugnada, de fecha 20 de febrero de 2017, y, **ordenar** que, la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, previo al sorteo correspondiente y bajo una nueva conformación, resuelva el recurso de apelación del accionante, Julio Andrés Urresta Montalvo.
4. **Devolver** el expediente a la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE
Carmen Corral Ponce
PRESIDENTA (S)

Firmado
digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

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 30 de noviembre de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

069817EP-4f22c



Caso Nro. 0698-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes nueve de diciembre 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. 997-17-EP/22
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 30 de noviembre de 2022

CASO No. 997-17-EP

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

SENTENCIA No. 997-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional analiza si una sentencia, emitida en un proceso contencioso tributario sobre pago indebido de una tasa judicial, vulneró la garantía de motivación al presuntamente incurrir en los vicios motivacionales de inatención por no haber respondido al objeto de la controversia e incongruencia frente a las partes por no haber respondido a un argumento relevante. Una vez realizado el análisis, se desestima la acción extraordinaria de protección planteada pues no se verificaron los vicios alegados.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 9 de enero de 2007, el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural, ahora Instituto Metropolitano de Patrimonio del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (también, “**Municipio de Quito**”)¹, presentó una acción de pago indebido en contra del Consejo de la Judicatura. El proceso se signó con el No. 17502-2007-24633.
2. El 2 de junio de 2016, la Sala Única del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 1 con sede en el cantón Quito (“**Tribunal Distrital**”), en voto de mayoría, rechazó la demanda². Al respecto, el Municipio de Quito solicitó aclaración, petición negada el 30 de junio de 2016. Posteriormente, la misma entidad interpuso recurso de casación, el cual fue inadmitido el 25 de noviembre de 2017 por un conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia³. Respecto de esta decisión, el Municipio de Quito interpuso recurso de aclaración, negado en auto de 10 de enero de 2017.

¹ El Municipio de Quito solicitó la devolución de USD 1.500,00 por concepto de tasa judicial pagada respecto del proceso No. 81-2005 por prescripción adquisitiva de dominio de la casa Alhambra pues, según alega, las entidades del sector público estaban exentas del pago en función del artículo 6 de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado (“**Ley de la PGE**”).

² El Tribunal Distrital, en suma, señaló que no se comprobó el pago realizado con motivo de la tasa judicial pues, a su juicio, era necesario al menos, el comprobante de depósito por tasas judiciales.

³ El conjuer consideró que no existió la fundamentación correspondiente en cuanto a los cargos y causales propuestos.

3. El 30 de marzo de 2017, Marco Antonio Proaño Durán, en calidad de subprocurador metropolitano de patrocinio del Municipio de Quito, (también, “**entidad accionante**”), presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 2 de junio de 2016.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

4. El 6 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las entonces juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra y Marien Segura Reascos y el entonces juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, admitió a trámite la presente acción⁴.
5. El 12 de noviembre de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, que correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
6. El 25 de febrero de 2022, la jueza constitucional sustanciadora, en atención al orden cronológico de causas, avocó conocimiento y, en lo principal, dispuso que, en el término de cinco días, el Tribunal Distrital accionado remita su informe de descargo. Al respecto, el 6 de abril de 2022, Carla Verónica Cruz Aguirre, en calidad de jueza del Tribunal Distrital, señaló que la sentencia impugnada fue dictada por otras personas, “*sin que corresponda a la suscrita ahondar en otras consideraciones, por no haber emitido criterio alguno en el referido proceso*”.

2. Competencia

7. 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 (“**Constitución**”), 58 y 191 número 2 letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

8. El Municipio de Quito alega la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica, al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas, de defensa y de motivación (artículos 75, 76 numerales 1 y 7 letras c y l y 82 de la Constitución).
9. La entidad accionante sostiene que el Tribunal Distrital omitió “*deliberadamente*” considerar los artículos 6 y 66 de la Ley de la PGE y 9 y 306 del Código Tributario, vigentes a la época, porque: (i) las entidades del sector público están exentas del pago de tasas judiciales; (ii) el Consejo de la Judicatura era una administración tributaria de

⁴ El 21 de junio de 2017, se sorteo el caso al entonces juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.

excepción, con lo cual (iii) podía conocer reclamos en relación con tasas judiciales. Así, la entidad accionante afirma que se realizó un análisis “incompleto” de las normas para cumplir con los “requisitos de razonabilidad y lógica” y que el Tribunal Distrital omitió considerar que el pago no fue negado por “el demandado”.

10. A su vez, para el Municipio de Quito, el Tribunal Distrital habría aceptado que el Consejo de la Judicatura es una administración tributaria de excepción, al señalar que no se omitió solemnidad sustancial alguna en el proceso, con lo cual se desvirtuaría el argumento del referido Consejo para negar la devolución del pago, relacionado con que la Ley de creación de tasas judiciales y orgánica reformativa a la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Judicatura no contemplaba la figura de pago indebido.
11. La entidad accionante cuestiona el criterio del Tribunal Distrital en relación con que no se probó el pago. En ese sentido, el Municipio de Quito menciona que, en función de los artículos 258 del Código Tributario y 115, 117, 121 y 165 del Código de Procedimiento Civil (“CPC”), se debía probar los hechos afirmados en la demanda y que, a su vez, fueron negados por la parte demandada. Por ello, sostiene que aun en el supuesto de que no habría probado el pago, procesalmente esto estaba demostrado porque el Consejo de la Judicatura no lo negó. Añade que se debía considerar el artículo 270 del Código Tributario, pues la entidad demandada no entregó copias certificadas sobre el pago de la tasa judicial, lo cual fue ordenado por el Tribunal.
12. La entidad accionante agrega que en la sentencia impugnada existe “falta de aplicación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, que han conducido a la no aplicación de normas de derecho en la sentencia”. Así que, el Municipio de Quito sostiene que el Tribunal Distrital no aplicó los preceptos jurídicos pertinentes sobre la valoración de la prueba, según los cuales “a falta de prueba plena, el Tribunal decidirá por las semiplenas”. A criterio del Municipio de Quito, el Tribunal Distrital tampoco aplicó el artículo 115 del CPC “que se refiere a la obligación de los jueces o tribunales de referirse en la sentencia a la valoración de las pruebas aportadas” pues, a su parecer, no se consideró que el 29 de mayo de 2007 presentó varios documentos probatorios para demostrar el pago.
13. En el mismo sentido, a juicio de la entidad accionante, dado que se demostró el pago, se debía analizar si la tasa judicial fue indebidamente pagada “aspecto que ni siquiera fue analizado por la Sala, incurriendo en falta de motivación del fallo por cuanto La sentencia no contiene los requisitos exigidos por Ley, ya que carece de motivación suficiente y no se refiere a todos los puntos objeto de la demanda (sic)”. Así, añade que restaba dilucidar “como bien afirma [el Tribunal Distrital] [...] que- 1) se efectuó el pago; y 2) que dicho pago tenía la calidad de indebido por existir exoneración o dispensa del pago”. La entidad accionante menciona que se impidió que sus argumentos sean escuchados en igualdad de condiciones, particularmente, en relación con que el Consejo de la Judicatura no negó el pago de la tasa judicial, sino que afirmó no tener competencia para tratar el reclamo de pago indebido.

14. Sobre la base de lo expuesto, el Municipio de Quito solicita que se declare la vulneración de sus derechos, se deje sin efecto la sentencia impugnada y se disponga al Consejo de la Judicatura la devolución de la tasa judicial en favor del Municipio de Quito.

4. Análisis constitucional

15. De conformidad con el artículo 94 de la Constitución, la acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos. A su vez, se debe señalar que en una acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos planteados 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 constitucional⁵.
16. Esta Corte observa que, de conformidad con los párrafos 9 y 10 *ut supra*, la entidad accionante pretende que la Corte se pronuncie sobre la presunta omisión de considerar normativa infraconstitucional la cual va dirigida hacia el fondo de la controversia de origen. Así, el Municipio de Quito pretende que este Organismo se refiera a (i) si correspondía o no el pago de la tasa judicial; (ii) si el Consejo de la Judicatura era una administración tributaria de excepción o no; (iii) si se desvirtuó el pago de la tasa judicial; y, en definitiva, (iv) si correspondía devolver lo pagado. Sin perjuicio del control de mérito, reservado para procesos derivados de garantías jurisdiccionales⁶, la Corte Constitucional reitera una vez más que no puede pronunciarse sobre tales pretensiones porque escapan el objeto de la acción extraordinaria de protección e implicarían que actúe como un tribunal de alzada. De tal manera que no le compete valorar el mérito de las razones jurídicas expuestas por los administradores de justicia en sus decisiones o resolver el fondo de la controversia⁷.
17. En similar sentido, en cuanto a las alegaciones contenidas en los párrafos 11 y 12 *ut supra*, la entidad accionante pretende que esta Corte Constitucional actúe como una instancia adicional pues sus cargos expresamente se refieren a que “*existe falta de aplicación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, que han conducido a la no aplicación de normas de derecho en la sentencia*” en referencia a que la autoridad judicial accionada omitió aplicar una serie de normas procesales contenidas en el CPC y en el Código Tributario para efectos de plantear los hechos probados en la controversia de origen.
18. Al respecto, esta Corte toma nota de que en el escrito en el cual planteó su recurso de casación, el Municipio de Quito señaló como normas infringidas aquellas que plantea en su demanda de la presente acción (a saber: artículos 6 de la Ley de la PGE y 115, 258, 270, 273 y 305 del Código Tributario y 117, 121 y 165 del CPC) y planteó causales

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁶ Al respecto: Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 55.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 826-17-EP/22 de 3 de agosto de 2022, párr. 17 y Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 590-17-EP/22 de 30 de marzo de 2022, párr. 17.

de casación sobre todas aquellas⁸. Cabe reiterar que esta Corte solo puede pronunciarse respecto a las vulneraciones a derechos constitucionales que se originen en la decisión impugnada⁹, mas no sobre supuestos vicios de legalidad. De tal manera, no le compete a la Corte pronunciarse sobre argumentos que la entidad accionante planteó en su recurso de casación.

19. A su vez, de la revisión de la demanda, sintetizada en la sección 3.1. *ut supra*, esta Corte observa que la entidad accionante de manera general plantea alegaciones sin fundamentarlas en relación con alguno de los derechos o garantías en específico que alega como vulnerados. A pesar de aquello, en cuanto a la alegación contenida en el párrafo 13 *ut supra* y de la revisión íntegra de la demanda, se observa que se plantea que el Tribunal Distrital habría vulnerado la garantía de motivación específicamente pues no se habría referido al punto central de la demanda sino a uno distinto¹⁰.
20. En función de lo expuesto, salvo por la garantía de motivación, aun realizando un esfuerzo razonable¹¹ no es posible plantear un problema jurídico sobre los otros derechos alegados como vulnerados, referidos en el párrafo 8 *ut supra*.
21. En atención a lo anterior, esta Corte considera que la alegación de la entidad accionante se relaciona con los tipos de deficiencia motivacional de inatención e incongruencia y plantea los siguientes problemas jurídicos:
 - 21.1. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por incurrir en un vicio de inatención porque el Tribunal Distrital no habría presentado argumentación que guarde relación con el problema jurídico de la controversia judicial?
 - 21.2. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por incurrir en un vicio de incongruencia frente a las partes porque el Tribunal Distrital no habría respondido el punto principal de la controversia?
22. El artículo 76 numeral 7 letra l de la Constitución determina que “*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*”.

⁸ Se plantearon las siguientes causales: “1ra. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositiva; [...] 3ra. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho en la sentencia o auto; [...] 5ta. Cuando la sentencia o auto no contuvieren los requisitos exigidos por la Ley o en su parte dispositiva se adoptan decisiones contradictorias o incompatibles”.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 590-17-EP/22 de 30 de marzo de 2022, párr. 17.

¹⁰ Para el Municipio de Quito, el Tribunal Distrital debía responder si la tasa judicial fue indebidamente pagada, pues, a su parecer, no existía controversia sobre el pago y, en cambio, el Tribunal Distrital respondió en el sentido de que no se probó el pago.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 21.

23. En la sentencia No. 1158-17-EP/21, esta Corte señaló que toda decisión del poder público debe contener una estructura mínima que evidencie motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa¹² como en la fundamentación fáctica¹³. Esto implica la obligación de (i) enunciar en la sentencia las normas o principios jurídicos en que se fundamentan los y las juzgadores y (ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho¹⁴. A su vez, se debe mencionar que la Corte se alejó de manera explícita y argumentada de su jurisprudencia relativa al test de motivación, con arreglo al artículo 2.3 de la LOGJCC¹⁵.
24. Asimismo, se debe precisar que, en el marco de una acción extraordinaria de protección, el análisis de motivación de las decisiones judiciales impugnadas no guarda relación con la selección, interpretación y aplicación de las leyes al caso concreto¹⁶; y, por tal razón, no corresponde a la Corte Constitucional declarar la vulneración del debido proceso en la garantía de motivación cuando se alegue que esta se vulneró por la falta o indebida aplicación de normas legales¹⁷. La garantía de motivación, bajo este entendido, no asegura la corrección de la decisión “*conforme al Derecho y conforme a los hechos, sino que tengan una **motivación suficiente***”¹⁸ (énfasis en el original).
25. En relación con los problemas jurídicos planteados corresponde referirse a los vicios de motivación de inatinencia e incongruencia.

¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por incurrir en un vicio de inatinencia porque el Tribunal Distrital no habría presentado argumentación que guarde relación con el problema jurídico de la controversia judicial?

26. Sobre la inatinencia, la Corte se ha pronunciado indicando que forma parte del tipo de deficiencia motivacional de apariencia. La inatinencia implica que si bien una argumentación jurídica puede parecer suficiente, alguna de sus partes puede estar viciada por contener razones que no se relacionan con el punto controvertido, es decir, no existe, “*relación semántica general con la conclusión final de la argumentación y, por tanto, con el problema jurídico de que se trate. Dicho de otro modo, una inatinencia se produce cuando el razonamiento del juez ‘equivoca el punto’ de la controversia judicial*”¹⁹ (no se reproduce nota al pie). Es preciso advertir que el vicio motivacional

¹² La fundamentación normativa suficiente implica la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación de su aplicación a los hechos del caso. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61.1.

¹³ Se puede considerar el cumplimiento de la fundamentación fáctica, si contiene una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso. *Id.*, párr. 61.2.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 58.

¹⁵ *Id.*, párr. 51.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 274-13-EP/19 de 18 de octubre de 2019, párr. 47.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1636-13-EP/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 18.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 24.

¹⁹ *Id.*, párr. 80.

de inatención no busca evaluar si las disposiciones jurídicas invocadas por el juzgador son aplicables²⁰.

27. La entidad accionante menciona que la autoridad judicial accionada habría “*equivocado el punto*” de la controversia judicial²¹ porque, a su parecer, no estaba en discusión el pago de la tasa judicial sino únicamente si este fue indebido en función de que el Consejo de la Judicatura no negó el pago sino que determinó que no era competente para tramitar su reclamo administrativo tributario de pago indebido.

28. Conforme se ha descrito previamente, el Municipio de Quito presentó una acción de pago indebido. Esta Corte toma nota como referencia que el artículo 122 del Código Tributario determina que se considerará pago indebido, “*el que se realice por un tributo no establecido legalmente o del que haya exención por mandato legal; el efectuado sin que haya nacido la respectiva obligación tributaria, conforme a los supuestos que configuran el respectivo hecho generador. En iguales condiciones, se considerará pago indebido aquel que se hubiere satisfecho o exigido ilegalmente o fuera de la medida legal*”.

29. El Tribunal Distrital al definir el planteamiento de su análisis menciona:

es necesario que en primer lugar se verifique la concurrencia de los requisitos fácticos que se requieren para que proceda una acción de pago indebido, esto es, que se demuestre, en primer lugar el pago; y luego, que aquel haya sido indebido, tal como se ha pronunciado en varios fallos la ex Corte Suprema de Justicia y la Corte Nacional de Justicia, para ejemplo tomamos la sentencia dictada dentro del expediente No. 43- 2002 [...].

30. Posteriormente, en su análisis, en suma, el Tribunal Distrital rechaza la demanda bajo los siguientes presupuestos:

[...] se verifica de los autos, que el actor adjuntó a su demanda copias simples de un cheque certificado y de un comprobante de depósito, pero que no dan mérito procesal de conformidad con el inciso final del art. 121 del [CPC], en concordancia con el art. 117 del mismo cuerpo legal.- Dentro del término probatorio, el actor adjuntó copia certificada por el ‘Área Financiera’ del propio FONSAL, del cheque certificado No. 011728 del Banco Pichincha, por lo que no se comprueba el pago realizado con motivo de la tasa judicial, conforme lo alega el actor, pues para aquello es necesario, por lo menos, el comprobante de pago bancario y el formulario del ‘Comprobante de Depósito por Tasas Judiciales’ del Consejo Nacional de la Judicatura, sin lo cual no es posible que este Tribunal llegue a la certeza de que se ha dado el primer presupuesto de hecho para que proceda una acción de pago indebido.

El artículo 258 del Código Tributario establece que es obligación del actor probar los hechos que ha propuesto afirmativamente en la demanda y que ha negado expresamente la Autoridad Demandada, salvo aquellos que se presumen legalmente [...].- 4.3.- En el presente caso, el actor impugnó la negativa a su petición de pago indebido, sin que haya

²⁰ *Id.*, párr. 82.

²¹ *Id.*, párr. 80.

podido comprobar el primer requisito que es el pago, pues aunque solicitó dentro del término probatorio que se envíe oficios para que se remita a este Tribunal copias certificadas de los comprobantes de depósito, lo cual así fue proveído y de esa forma se procedió de conformidad con la razón sentada por la Actuaría, que obra a fojas 41 vta. del proceso; sin embargo, no consta del proceso que se haya recibido las contestaciones al respecto; más bien a fojas 53 aparece el escrito del actor que solicita se disponga que pasen los autos para dictar sentencia, a lo cual hace varias insistencias (fs. 63 vta., 111 y 113), por cuanto afirma que el trámite se encuentra concluido, con lo cual se entiende que la parte actora se encontró satisfecha con la prueba que aparece dentro de los autos; y, considerando la necesidad de aplicar el principio de verdad procesal, previsto por el art. 27 del Código Orgánico de la Función Judicial, que obliga a los jueces a resolver únicamente atendiendo a los elementos aportados por las partes. En consecuencia, no es necesario hacer pronunciamiento alguno sobre las demás alegaciones realizadas por las partes.

31. En atención de lo expuesto, se observa que el Tribunal Distrital, en el marco de una acción de pago indebido, determinó que no se ha probado el pago porque, a su parecer, los documentos anexados se encontraban en copias simples. En función de aquello, no es posible advertir que se hayan otorgado razones inatinentes para fundamentar la decisión pues no se puede concluir que las razones dadas por el Tribunal para rechazar la acción, esto es que no se habría probado el pago, no “*tienen que ver*” con el punto controvertido, es decir, si existió o no pago indebido.
32. Si bien para la entidad accionante, no estaba en discusión el pago porque el Consejo de la Judicatura no habría negado este aspecto, la demanda correspondía a una acción de pago indebido en la cual el Tribunal consideró que era necesario que primero haya certeza de que hubo un pago. Así, las razones establecidas en la sentencia impugnada sí tienen relación con el objeto de la controversia. El hecho de que el Tribunal haya dado como no probado el pago escapa del espectro del vicio de inatinerencia porque se refiere a la valoración probatoria de la autoridad judicial. A la Corte no le corresponde determinar si el pago procesalmente fue probado o no porque tal determinación implicaría entrar a analizar la corrección de la decisión, lo cual escapa el objeto de esta acción. En esa línea de ideas, la Corte ha puntualizado que la pertinencia jurídica de las razones jurídicas invocadas en una decisión judicial “*no concierne a la suficiencia de la argumentación jurídica, sino que alcanza a su corrección conforme al Derecho, lo que rebasa el alcance de la garantía de la motivación*”²².
33. Por lo señalado, esta Corte descarta la existencia del vicio de inatinerencia en los términos planteados por la entidad accionante y descarta la vulneración de la garantía de motivación en ese aspecto. Ahora corresponde atender el segundo problema jurídico planteado.

¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por incurrir en un vicio de incongruencia frente a las partes porque el Tribunal Distrital no habría respondido el punto principal de la controversia?

²² *Id.*, párr. 82.

34. El vicio de incongruencia motivacional forma parte del tipo de deficiencia motivacional de apariencia. A su vez, existen dos tipos de incongruencia: (i) frente a las partes, cuando no se contesta algún argumento relevante de las partes procesales o (ii) frente al derecho, cuando no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico – ley o jurisprudencia- impone abordar en la resolución de cierto tipo de decisiones²³.
35. La entidad accionante sostiene que no se habría contestado el argumento, a su parecer principal, relacionado con si el pago fue indebido o no. A juicio de la entidad accionante, este argumento sería relevante pues, a su parecer, no estaba en discusión el pago. En ese sentido, esta Corte considera que la alegación se relaciona con el primer tipo de incongruencia señalado en el párrafo anterior.
36. Es preciso recordar que la incongruencia frente a las partes surge cuando se deja de contestar los argumentos relevantes de las mismas; es decir, aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico²⁴. A su vez, corresponde atender el contexto del debate judicial para efectos de determinar si la incidencia del argumento en cuestión es o no significativa²⁵ y, al respecto, esta Corte ha precisado que los argumentos de las partes son especialmente relevantes cuando apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador²⁶.
37. Esta Corte no puede concluir que el Tribunal Distrital omitió deliberadamente no contestar al argumento planteado por la entidad accionante pues es plausible, dado el objeto de la controversia, conforme se mencionó en la sección previa, que primero el Tribunal haya abordado la existencia del pago. Por lo que, para la judicatura, al no configurarse el primer elemento para que exista un pago indebido —*i.e.*, la existencia de un pago—, entonces no correspondía atender otros aspectos alegados por las partes procesales. Así, si es que se habría verificado la existencia de un pago, lo que restaría por dilucidar en una acción de pago indebido es si este efectivamente era indebido. Es en ese segundo punto que la Corte encuentra que habría tenido lugar dar respuesta al argumento de la entidad accionante, sin embargo, dado que no se tomó como probado el primer elemento, se descartó el análisis del segundo aspecto. En atención a aquello, no puede afirmarse que el argumento era relevante en función del análisis que realizó el Tribunal.
38. Para el Municipio de Quito no era un hecho en discusión que existió un pago, de tal manera que el Tribunal Distrital no podía haber concluido que no se probó el pago. Al respecto, si bien la alegación señalada se utiliza para determinar la posible incidencia o relevancia del argumento al cual no se habría dado respuesta, esta Corte no tiene competencia para determinar la existencia o no de un pago en el marco de una acción de pago indebido. En función de aquello, si el Tribunal Distrital, al realizar un ejercicio

²³ *Id.*, párrs. 85-93.

²⁴ *Id.*, párr. 87.

²⁵ *Ibíd.*

²⁶ *Ibíd.*

de valoración probatoria determinó que no se probó el pago, dada la naturaleza extraordinaria de la presente acción esta Corte carece de competencia para entrar a analizar si la valoración y apreciación de la prueba realizada por el Tribunal es correcta o incorrecta²⁷.

39. En ese sentido, se descarta el vicio de incongruencia en los términos planteados por la entidad accionante y se descarta la vulneración de la garantía de la motivación por este punto.

5. Decisión

40. 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. 997-17-EP**.

2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso a la judicatura de origen.

41. Notifíquese y archívese.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE
Firmado digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE
Carmen Corral Ponce
PRESIDENTA (S)

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 30 de noviembre de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1649-12-EP/19 de 12 de noviembre de 2019, párrs. 30 y 31; Sentencia No. 274-13-EP/19 de 18 de octubre de 2019, párr. 57.

099717EP-4flec



Caso Nro. 0997-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes nueve de diciembre 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. 1354-17-EP/22
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M. 30 de noviembre de 2022

CASO No. 1354-17-EP

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

SENTENCIA No. 1354-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional analiza si la sentencia dictada por la Unidad Judicial Norte 1 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Guayaquil, el 10 de enero de 2017 y la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 9 de febrero de 2017, vulneran el debido proceso en la garantía de la motivación. Luego del examen correspondiente, la Corte no encuentra transgresión de la referida garantía, por tanto, desestima la acción presentada.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 07 de diciembre de 2016, el señor José Xavier Bayona Bonilla presentó una acción de protección con medidas cautelares en contra del Banco Territorial en Liquidación (de Guayaquil), en la persona del juez de coactiva doctor Jorge Zurita Ríos, la subdirectora de liquidación y coactiva de la entidad, María José Mantilla Orellana, el señor Ronald Acosta Suárez como depositario judicial y los abogados del referido banco, Isabel María Segarra Ibarra y Publio Francisco Farfán Blacio.¹ El caso fue signado con el número 09209-2016-06672.
2. El 10 de enero de 2017, la Unidad Judicial Norte 1 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Guayaquil resolvió negar la acción presentada por el señor José

¹ En lo principal, el accionante señaló que esta acción está dirigida a: "... comprobar y establecer que la acción de retención y embargo del vehículo de mi propiedad, [...] que sirve como herramienta de trabajo vulnera mis derechos constitucionales establecidos en Capítulo III de la Carta Magna como derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, artículo 50 de la Constitución de la República, sobre las enfermedades catastróficas y las normas de protección señaladas en los artículos 47, 48 y 49 de la CRE, para las personas discapacitadas [...]. Ateña esta vulneración de mis derechos constitucionales y humanos, contra mi Salud (art. 32 CRE) y contra una vida digna (art. 66 N° 2 CRE), al impedir que pueda disponer de los recursos necesarios para la adquisición de medicinas especializadas y caras que debo comprar con esos recursos, por cuanto padezco desde hace muchos años de enfermedad incurable [...]. Esta actitud sorpresiva del Juez de coactivas de Banco Territorial en liquidación, vulnera mis derechos al debido proceso por la indebida retención de mi herramienta de trabajo, sin darme la oportunidad de defenderme y de explicar los derechos constitucionales que me asisten, dejándome sin tutela judicial efectiva y en completa indefensión, conforme lo establece los artículos 75 y 76 de la Constitución. Se vulneran además mis derechos constitucionales establecidos en el artículo 82 de la CRE, relacionado a la seguridad jurídica, pues se irrespeta la norma constitucional y el cumplimiento de las normas jurídicas, previas, claras y públicas y lo relacionado a la protección a los derechos de los trabajadores, de los discapacitados y de las personas con enfermedad catastrófica."

Xavier Bayona Bonilla por improcedente, en los siguientes términos: “... *en este caso no se evidencia que haya existido una limitación al derecho a la defensa incluso con el pleno conocimiento del accionante de las vías que son pertinentes, idóneas y legítimas para resolver este conflicto con la Institución demandada que no han sido propuestas [...] con impulso del accionante.*”. (sic)

3. El 12 de enero de 2017, el señor José Xavier Bayona Bonilla interpuso recurso de apelación. El 9 de febrero de 2017, la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas resolvió negar el recurso de apelación y ratificar la sentencia subida en grado, señalando que:

Si bien [...] el Estado está llamado a proteger el derecho al trabajo en todas sus modalidades, no es menos cierto que en el caso sub lite, la actuación de quienes integran el Juzgado de Coactiva del Banco Territorial en Liquidación, solo están ejerciendo una potestad, competencias y facultades establecidos en la Constitución y la ley, por tanto al aplicar un procedimiento establecido en la Ley ante una situación de incumplimiento de obligaciones contraídas, las consecuencias que estas deriven, no pueden ser consideradas como una violación o vulneración del derecho constitucional al trabajo [...] lo que conlleva a que el embargo del vehículo de propiedad del Legitimado Activo no fue un acto arbitrario de autoridad competente, o ilegal, no apegado a derecho o norma legal aplicable al caso y como tal afecte su derecho al trabajo y a la movilidad del Accionante, teniendo en consideración su condición de vulnerabilidad...

4. El 13 de marzo de 2017, el doctor Jorge Haz Villagómez, en calidad de procurador judicial del señor José Xavier Bayona Villagomez, y ahora en representación de su viuda, la señora Cecilia Elizabeth Colombo Solórzano (en adelante “**el accionante**”) propuso acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia que negó el recurso de apelación, de fecha 9 de febrero de 2017 (“**sentencia impugnada**”), dictada por la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (en lo posterior “**Sala accionada**”).
5. El 8 de agosto de 2017, el Tribunal de la Sala de Admisión, conformado por los jueces constitucionales Marien Segura Reascos, Roxana Silva Chicaíza y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la presente causa.
6. Una vez efectuado el sorteo por el Pleno de la Corte Constitucional, le correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. En atención al orden cronológico de despacho de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento mediante providencia de fecha 16 de mayo de 2022, en la que ordenó oficiar a la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas a fin de que presente su informe de descargo. El 2 de junio de 2022, el juez Gil Medardo Armijos Borja remitió el informe solicitado.
7. El 8 de julio de 2022, la jueza sustanciadora convocó a audiencia pública para el 28 de julio de 2022, en la cual intervinieron el procurador judicial del accionante, doctor Jorge Haz Villagómez; así como, la abogada Adriana Dueñas Banegas, en calidad de procuradora judicial de Raúl González Carrión liquidador del Banco Territorial S.A., en liquidación.

II. Competencia

8. 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 número 2 letra d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Acto jurisdiccional impugnado

9. Pese a lo señalado en el párrafo 4 *supra*, de la revisión de los argumentos expuestos en la demanda de acción extraordinaria de protección se evidencia que a más de la sentencia de fecha 9 de febrero de 2017, dictada por la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, notificada el 10 de febrero de 2017,² el accionante impugna la sentencia dictada por la Unidad Judicial Norte 1 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Guayaquil, el 10 de enero de 2017, notificada el mismo día.³

IV. Fundamentos de las partes

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

10. El accionante alega la vulneración al derecho a la salud (art. 32 de la CRE), a los derechos de las personas con enfermedades catastróficas (art. 35 de la CRE), a la vida digna (art. 66.2 de la CRE), a la tutela judicial efectiva (art. 75 de la CRE), al derecho a la defensa (art. 7.7 de la CRE), al debido proceso en la garantía de motivación (art. 76.7.1 de la CRE) y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
11. En este contexto solicita que se declare la trasgresión de los derechos constitucionales alegados. Además, que se deje sin efecto tanto la sentencia de primera instancia como de apelación, se disponga la reparación integral de sus derechos, se ponga en conocimiento del Consejo de la Judicatura la violación de sus derechos por parte de las autoridades judiciales accionadas y se ordenen las respectivas disculpas públicas.
12. Sobre la motivación en la sentencia de instancia menciona que:

... el Juez A Quo, [vulneró] mis derechos constitucionales y humanos, al debido proceso señalado en el art. 76, de la CRE, el principio de seguridad jurídica establecido en el art. 82 de la CRE, dejándome nuevamente sin tutela judicial efectiva y en completa indefensión jurídica, señaladas en el art. 75 de la CRE [...] En el segundo juzgamiento realizado por el Juez A Quo [...] expide la sentencia dentro de esta causa con fecha 10 de enero del 2017, mediante la cual señala que: “Niego la demanda de acción de protección por improcedente”, señalando como antecedentes y fundamentos para llegar a tales conclusiones, sin realizar una verdadera motivación jurídica conforme lo dispuesto en el art. 76, numeral 7, letra l) de la CRE, [...] El señor Juez A Quo, al señalar los fundamentos de su decisión, ignora deliberadamente los fundamentos de la acción de protección que se

² Foja 25 del expediente de apelación.

³ Foja 211 del expediente de instancia.

refiere a derechos constitucionales y humanos claramente determinados y confunde principios y derechos constitucionales con los de legalidad, transformándose en juez de coactivas y de cobro de deudas tratando de justificar la existencia de medidas instrumentales al proceso coactivo, sobre la validez de la actuación de los jueces de coactiva al tomar sus decisiones [...] es el análisis arbitrario, impertinente e incongruente por parte del Juez, al analizar supuestamente temas relacionados con legalidad [...] El juez a quo tenía la obligación de hacer un análisis de “racionalidad y pertinencia” de las normas constitucionales que fundamentaban la acción de protección y era sobre los que debía analizarse y pronunciarse, en su argumento fallido e impertinente, el análisis del operador de justicia tenía que tener relación con la causa sobre la cual debía sentenciar, establecer la “congruencia” entre la ratio decidendi y la justificación de análisis de su conclusión [...] en esta caso la sentencia pronunciada por el Juez A Quo, es “incongruente”, careciendo de motivación alguna...

13. Además, el accionante se refiere a la actuación del juez de coactivas del Banco Territorial S.A., en liquidación e indica que, al impedírsele disponer de los recursos necesarios para la adquisición de medicinas “... *por la indebida retención de [su] herramienta de trabajo, sin dar[le] la oportunidad de defender[se] y de explicar los derechos constitucionales que le asisten...*”, se vulneraron sus derechos a la salud, a una vida digna, a la defensa, a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y a la atención prioritaria por ser una persona discapacitada con “... *mieloma múltiple y cáncer de médula...*”.

14. Respecto a la sentencia de apelación, el accionante arguye que los jueces de la Sala accionada:

... volvieron a caer en el error constitucional de no argumentar jurídicamente, sustentar su fallo debidamente motivado, limitándose única y exclusivamente a repetir y transcribir los argumentos de legalidad, incongruentes con la acción de protección que contenía los argumentos jurídicos y constitucionales que probaba la vulneración de los derechos constitucionales [...] No realizan ningún análisis o escrutinio de racionalidad, ni siquiera de pertinencia en el contenido de lo que ellos fundamentan para expedir el fallo [...] se limitan a hacer análisis de legalidad del procedimiento coactivo [lo cual vulneró el debido proceso en la garantía de la defensa, la motivación, la tutela judicial efectiva y los derechos de las personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria].

4.2. Posición de la autoridad judicial accionada

15. Mediante escrito de fecha 2 de junio de 2022, el abogado Gil Medardo Armijos Borja, en calidad de juez integrante de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas señala que:

De la lectura de las actuaciones que constan en el SATJE, se aprecia que en la sentencia emitida por el Tribunal se ha cumplido con los principios y normas aplicables al caso, conforme lo impone el artículo 76 numeral 7 letra l) de la Constitución de la República del Ecuador. Así también cumple con las exigencias de la motivación establecidas en el test motivacional, esto es, la razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad establecidas por la anterior Corte Constitucional. Todo esto, por cuanto en la sentencia se ha hecho un

análisis de los hechos en relación con las normas y principios aplicables al caso explicándose en forma precisa y concluir en la forma como se lo hizo.

V. Análisis constitucional

5.1. Determinación de los problemas jurídicos

16. 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 dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.⁴
17. 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.⁵
18. De acuerdo a lo expuesto en el párrafo 12, si bien el accionante alega la violación de la tutela judicial efectiva, el debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, la motivación y la seguridad jurídica, la Corte observa que el cargo esgrimido está directamente vinculado con la eventual violación de la garantía a la motivación. De hecho, el mismo accionante señala que: “... *la sentencia pronunciada por el Juez A Quo, es ‘incongruente’, careciendo de motivación alguna...*”, por tanto, se procederá a analizar dicho cargo como la presunta violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, en la sentencia de fecha 10 de enero de 2017.
19. Asimismo, de lo señalado en el párrafo 14, la Corte observa que pese a que el accionante alega la vulneración del debido proceso en la garantía de la defensa, la motivación, la tutela judicial efectiva y los derechos de las personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria, su argumento nuevamente se dirige a cuestionar la motivación de la sentencia de apelación al alegar que los jueces de la Sala accionada: “... *volvieron a caer en el error constitucional de no argumentar jurídicamente, sustentar su fallo debidamente motivado, limitándose única y exclusivamente a repetir y transcribir los argumentos de legalidad, incongruentes con la acción de protección...*”. En consecuencia, este Organismo examinará la posible trasgresión de la garantía de motivación en la sentencia de fecha 9 de febrero de 2017.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16; sentencia No. 752-20-EP/21 de 21 de diciembre de 2021, párr. 31; sentencia 2719-17-EP/21 de 08 de diciembre de 2021, párr.11.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

20. En atención a lo indicado, la Corte Constitucional responderá los siguientes problemas jurídicos:

¿La sentencia de fecha 10 de enero de 2017 dictada por la Unidad Judicial Norte 1 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Guayaquil, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?

¿La sentencia de fecha 9 de febrero de 2017 emitida por la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?

5.2. Resolución de los problemas jurídicos

¿La sentencia de fecha 10 de enero de 2017 dictada por la Unidad Judicial Norte 1 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Guayaquil, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?

21. El artículo 76, numeral 7, letra l) de la CRE establece que: *“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...”*.
22. La Corte Constitucional ha señalado 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.”*⁶
23. El Organismo ha establecido que: *“... la fundamentación normativa debe contener 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 [...] la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.”*⁷
24. Sobre la motivación en garantías jurisdiccionales, la Corte Constitucional ha señalado que:

*... los jueces tienen las siguientes obligaciones: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.*⁸

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 61.

⁷ *Ibidem*, parr. 61.1. y 61.2.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1285-13/19, de 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

25. Una argumentación jurídica no consigue tener una estructura mínimamente completa o adolece de deficiencia motivacional cuando carece de suficiencia normativa y suficiencia fáctica. Dentro de los tipos básicos de deficiencia motivacional encontramos de manera no exhaustiva: la inexistencia; la insuficiencia; y, la apariencia. Por lo que todo cargo de vulneración de la garantía de motivación puede corresponder a alguno de estos tipos básicos.⁹
26. De este modo, una argumentación jurídica es inexistente cuando carece de fundamentación normativa y fáctica. Una argumentación jurídica es insuficiente cuando, pese a contar con alguna fundamentación normativa y fáctica, no cumple con el estándar de suficiencia. Y una argumentación jurídica es aparente cuando, a primera vista parece contar con una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, sin embargo, adolece de un vicio de la motivación, que pueden ser, entre otros, la incoherencia, la inatinencia, la incongruencia, y la incomprensibilidad.¹⁰
27. El accionante ha señalado que: “... la sentencia pronunciada por el Juez A Quo, es ‘incongruente’, careciendo de motivación alguna...”.
28. La Corte Constitucional ha establecido que, al alegar 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.”. 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.¹¹
29. Al respecto, la Corte ha señalado que existe 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 (incongruencia frente al Derecho).¹² De lo expresado en el párrafo 27, es posible observar que el cargo del accionante se dirige a establecer una incongruencia frente a las partes, por tanto, la Corte analizará si la sentencia impugnada incurrió en dicho vicio.
30. Ahora bien, de la revisión de la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección, se verifica que la Unidad Judicial de manera expresa, en el apartado quinto de su sentencia se pronunció sobre los argumentos a los que hizo alusión el accionante, en los siguientes términos:

⁹ *Ibidem*, párr. 65 y 66.

¹⁰ *Ibidem*, párr. 67, 69 y 71.

¹¹ *Ibidem*, párr. 100.

¹² *Ibidem*, párr. 86.

- a) ... la parte actora fundamenta el hecho de la violación al derecho del trabajo, movilidad, defensa y garantía del debido proceso, en el hecho de haber ejecutado la medida cautelar y coactiva de retener el vehículo que es de su propiedad y se encuentra registrado a nombre DE LA ACCIONANTE (sic) en vista de las obligaciones FINANCIERAS que éste tiene con el banco territorial por DOS CUENTAS de TARJETAS DE CREDITOS, transformados en dos procesos coactivos generados por dos títulos de créditos [...] En tal sentido, no se ha producido ninguna propuesta de pago o de respuesta por parte del accionante dentro de estos dos procesos, que no haya sido tomando en cuenta dentro de los parámetros de legalidad, ni **tampoco [se] ha sido desvirtuado por parte del accionante, que dentro del procedimiento ha existido falta de citación, notificación o conocimiento de la causa, que pueda definir o visualizar una violación al principio de la defensa judicial, tampoco se observa que haya existido por parte de la accionante, mecanismos o juicio de excepción que haya sido negado de forma ilegal o con la falta de motivación o argumentación jurídica pertinente por parte del Banco Territorial.**

[Mayúsculas en el texto, énfasis agregado]

- b) De la misma forma al referir al derecho humano de la movilidad se debe entender y tener dentro del contenido del desarrollo de este derecho acerca de la LIBERTAD de un ciudadano de movilizarse, de residir, traspasar las fronteras, el derecho a tomar la decisión de migrar de país, con la libertad y los límites sobre los derechos de los demás, [...] en tal sentido desde la perspectiva que se pretende exponer en esta causa, se determina que **no ha existido efectos contrarios a una posibilidad de relaciones, oportunidades, o de accesibilidad, en vista que el Banco Territorial no cumple la función de emitir políticas públicas respecto del tema,** más aun cuando ha sido de responsabilidad y reconocimiento de la parte accionante acerca de su obligación crediticia y financiera y como se indicó no se ha evidenciado acciones que hayan mermado desde la condición humana que expone, ninguno de los elementos que constituyen este factor o derecho humano desde tal perspectiva.

[Mayúscula en el texto, énfasis agregado]

- c) Respecto de lo que la parte accionante argumenta sobre las normas de legalidad determinadas en la Ley Orgánica de Discapacidades que en el caso pertinente determinan como infracción gravísima la señalada en el Artículo 116 numeral 2, esto es “El impedir el acceso al trabajo”; aquí es imperativo, tener una seria y responsable lectura y cumplimiento de esta normativa en primer lugar porque las infracciones gravísimas dentro del Título IV de las infracciones, procedimientos y sanciones dentro de procedimientos administrativos, en segundo lugar el texto claramente establece y/o incumplimiento con el porcentaje de inclusión laboral establecida en la ley; definitivamente se está refiriendo al impedimento por parte de las personas naturales o jurídicas o quien esté en la facultad de requerir las actividades productivas, el trabajo, el acceso en función de las capacidades, especialidades y virtudes en correlación con las necesidades u oferta laboral que no debe de ninguna manera tener impedimentos por discriminación, distinción, etcétera [...] **se puede establecer que el derecho al trabajo ha persistido de forma fáctica, en vista que como indicó el propio accionante, no ha habido ninguna prohibición respecto de su actividad profesional, laboral** de hecho indicó que la empresa en vista de su condición médica y de limitación física que ha recibido el beneficio de un préstamo y facilidades para poder continuar

trabajando, a pesar de lo que ha indicado que su situación médica limita dicha actividad...

[Énfasis agregado]

- d) *En tal sentido no existe evidencia con estos antecedentes y de las exposiciones en los alegatos de la parte accionante de la violación de tales derechos fundamentales, que puedan colegir en la decisión de la procedencia de este tipo de acciones jurisdiccionales [...] es necesario repasar que para que proceda la presente acción es que del acto se derive o exista vulneración de derechos constitucionales, por las mismas acciones u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; lo cual debe estar bien establecido desde la perspectiva de los derechos invocados y enunciados, con la fuerza y contundencia para que sea efectiva la aplicación y garantía del ejercicio de la reparación y de la efectividad de la garantía jurisdiccional de protección...*

[Énfasis agregado]

31. Finalmente, la Unidad Judicial accionada, en el acápite sexto, denominado “argumentación jurídica” manifiesta que:

...no ha habido una vulneración de los derechos fundamentales, en el caso particular de derechos de trabajo, movilidad, derecho de la defensa y derechos a la garantía del debido proceso, a pesar que es evidente la situación especial y de consideración respecto del estado de salud del señor Bayona, existen los medios idóneos, y las vías administrativas correspondientes, para que ejerza su derecho y las garantías de acuerdo a las medidas, políticas y normas que dictan medidas y procedimientos especiales NECESARIAS para estas personas [...] por lo que resulta improcedente la presente acción

[Énfasis agregado]

32. Queda claro para este Organismo que la Unidad Judicial accionada, sí ofreció una respuesta motivada a los argumentos del accionante sobre la supuesta trasgresión del derecho al trabajo, movilidad, defensa, garantía del debido proceso y derechos de las personas con discapacidad, lo cual se puede comprobar de las citas realizadas en el párrafo que antecede, sin que se verifique un vicio de incongruencia respecto de los hechos alegados y la conclusión a la que arriba la referida Unidad Judicial.
33. De este modo, es posible observar que la Unidad accionada brindó una justificación jurídica, enunciando las normas referentes a la procedencia de la acción de protección (sentencia No. 016-16-SEP-CC, y artículos 88 de la CRE y 40 de la LOGJCC) y luego explicó la pertinencia de su aplicación a los cargos que estaba conociendo, manifestando que en dichas normas se establecía la procedencia de las acciones de protección para la tutela de derechos constitucionales y se negaba el carácter residual de dicha garantía jurisdiccional. Por los motivos expuestos, se descarta la violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del accionante.

¿La sentencia de fecha 9 de febrero de 2017 emitida por la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?

34. Respecto a la sentencia de apelación, el accionante alega que la Sala accionada se dedica

a reproducir “... argumentos de legalidad, incongruentes con la acción de protección que contenía los argumentos jurídicos y constitucionales que probaba la vulneración de los derechos constitucionales.”. Además, menciona que la referida Sala no realiza “... ningún análisis o escrutinio de racionalidad, ni siquiera de pertinencia en el contenido de lo que ellos fundamentan para expedir el fallo...”.

35. De lo expresado, es posible observar que el cargo del accionante no se dirige a señalar la falta de respuesta a un argumento relevante de las partes o a algún asunto que el sistema normativo impone abordar, sino a señalar un supuesto vicio de insuficiencia argumentativa de la cual adolecería la sentencia impugnada, entendida como el incumplimiento de los estándares de fundamentación normativa y fáctica suficiente, que tiene que ver con el grado de desarrollo argumentativo razonablemente exigido. Por lo tanto, el siguiente análisis se realizará en torno a la presunta insuficiencia motivacional.

36. En esta línea, de la revisión de la sentencia de apelación, se verifica que la Sala hace mención a lo siguiente:

- a) *En la especie, el accionante, [...], tanto en el libelo de su demanda de garantía jurisdiccional como por lo alegado en la Audiencia Pública, a través de su abogado patrocinador, solicita se declare vulnerados sus derechos a la trabajo, a la movilidad, al debido proceso, todo ello agravado por su condición de sufrir una enfermedad catastrófica como es el cáncer; identificando para el efecto, como el acto de autoridad no judicial que vulnera dichos derechos, la Orden de Auto de pago dentro del juicio Coactivo No. BTEL-GYE-3210-2014, del 12 de junio de 2016; y, GYE-1218-2014, dictado por el juez de Coactiva del Banco Territorial en Liquidación. (sic).*
- b) *... de la revisión del expediente, se puede observar que mediante Resolución de la Junta bancaria No. JB-2013-2438, se declaró la liquidación forzosa del Banco Territorial S.A. [...] también consta el Auto de inicio de juicio coactivo), en los que se dispone se cite al coactivado, lo que consta a fs. 96 y 153 respectivamente, diligencias que se cumplieron los días 06, 07 y 08 de abril de 2015; así también consta el Auto de Embargo del Chevrolet, modelo Aveo, matrícula No. GSF-6924, color gris, de fecha 12 de julio de 2016, diligencia que se cumple el 10 de noviembre de 2016...*
- c) *... una vez que el banco en mención entró en liquidación, conforme la resolución de la Junta Bancaría anotada ut supra, [...] quien ha sido designado como liquidador, está facultado para efectuar todas las actividades conducentes a realizar los activos de la entidad financiera en liquidación, con el fin de cancelar los pasivos existentes. Para el efecto, el liquidador ejercerá la jurisdicción coactiva, conforme así lo determina el Art. 312 del Código Orgánico Monetario y Financiero; verbigracia, los Legitimados pasivos en la presente Acción, dentro de los juicios coactivos **actuaron con jurisdicción y competencia, llevando a cabo el procedimiento establecido en el Art. 941 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, en apego a lo dispuesto en la DECIMO REFORMATORIA NOVENA, que sustituye el primer inciso del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, por lo que no habría violación al debido proceso alegado, como tampoco al derecho a la defensa, toda vez que obra del proceso las citaciones realizadas al coactivado.***

[Mayúsculas en el texto, énfasis agregado]

- d) *Por otra parte, de lo alegado en la demanda de garantía jurisdiccional constitucional como en la audiencia pública, se observa que la controversia gira además alrededor de la condición de discapacidad del accionado, producto de su condición de salud, por adolecer una enfermedad catastrófica, lo cual, al ser privado de su vehículo, que lo utiliza para su movilización, vulnera su derecho a la movilidad, y el trabajo, al respecto cabe mencionar lo siguiente: [...] El derecho al trabajo se caracteriza por tener contenido, estructura y contexto socioeconómico, tanto para el trabajador o servidor que percibe un salario o remuneración y que le permite mantener un estatus de vida digna, como para el empleador que recibe un servicio en cuya contraprestación paga una remuneración. [...]*
- e) *Si bien [...], el Estado está llamado a proteger el derecho al trabajo en todas sus modalidades, no es menos cierto que en caso sub lite, **la actuación de quienes integran el Juzgado de Coactiva del Banco Territorial en Liquidación, solo están ejerciendo una potestad, competencias y facultades establecidos en la Constitución y la ley, por tanto al aplicar un procedimiento establecido en la Ley ante una situación de incumplimiento de obligaciones contraídas, las consecuencia que estas deriven, no pueden ser consideradas como una violación o vulneración del derecho constitucional al trabajo, sino como la debida aplicación y cumplimiento de sus deberes como funcionarios que cumplen y aplican un mandato legal;** más aún cuando el mismo Legitimado Activo en la Audiencia llevada a cabo ante el juez A-quo, manifestó: “...Dejo igualmente constancia que dentro de esta acción no me he referido en forma alguna a la validez [...], **lo que conlleva a que el embargo del vehículo de propiedad del Legitimado Activo, no fue un acto arbitrario de autoridad competente, o ilegal, no apegado a derecho o norma legal aplicable al caso y como tal afecte su derecho al trabajo y a la movilidad del Accionante,** teniendo en consideración su condición de vulnerabilidad; todo lo cual lleva a concluir que en el caso sub lite- no se desprende la vulneración de derecho constitucional alguno, además que existe otro mecanismo adecuado para impugnar en la vía judicial el acto demandado por el accionante; situaciones que generan la improcedencia de la presente acción de protección...*

[Énfasis agregado]

37. En atención a lo señalado, se evidencia que la Sala para negar el recurso de apelación procedió a verificar si efectivamente ocurrió una trasgresión de derechos constitucionales por la retención y embargo del vehículo del accionante, a cargo del juez de coactivas del Banco Territorial, producto de una deuda contraída con dicho banco. Es decir, analizó de manera suficiente la posible vulneración del derecho al trabajo, a la movilidad y a los derechos de las personas con discapacidad por padecer una enfermedad catastrófica, verificándose de este modo que la Sala accionada enunció suficientemente los hechos que dieron lugar al recurso de apelación, luego de lo cual citó y justificó la normativa que estimó pertinente para resolver los mismos, tal como consta en el párrafo *supra*.
38. Por lo expuesto, la decisión acusada como inmotivada, sí cumple con los parámetros para considerar que contiene una argumentación fáctica y normativa suficiente, toda vez que es posible observar la enunciación y justificación de las normas en los que se funda la decisión y la necesidad de su aplicación a los hechos del caso apelado; así como, la mención de los hechos probados en el mismo, un pronunciamiento sobre los derechos invocados, superando de este modo el vicio de insuficiencia argumentativa. En

consecuencia, se descarta la vulneración del debido proceso en la garantía de la motivación.

39. Finalmente, conforme lo expuesto en el párrafo 13 *supra*, se evidencia que el accionante pretende que la Corte Constitucional se pronuncie sobre el mérito de la controversia de origen o los hechos que le dieron lugar. Frente a ello, es necesario enfatizar que, el examen de mérito solo puede realizarse, de forma excepcional, en los procesos de garantías jurisdiccionales, una vez que se ha constatado, entre otros requisitos,¹³ una vulneración de derechos fundamentales ocasionada por una acción u omisión judicial, condición necesaria que, en este caso (pese a ser una acción de protección), no se ha cumplido. Por ende, dichas alegaciones, no corresponde que sean examinadas en la presente sentencia.

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. **1354-17-EP**.
2. Disponer la devolución del proceso a la Unidad Judicial de origen.
3. Notifíquese y archívese.

CARMEN
FAVIOLA CORRAL
PONCE
Carmen Corral Ponce
PRESIDENTA (S)

Firmado digitalmente
por CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

¹³ La Corte Constitucional podría revisar lo decidido en el proceso originario de una garantía jurisdiccional, es decir, realizar un control de méritos, cuando “... se cumplan los siguientes presupuestos: (i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, (ii) que prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; y, (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión.”. Sentencia N.º 176-14-EP/19, del 16 de octubre de 2019, párr. 55.

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 de 30 de noviembre de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Alí Lozada Prado por uso de una licencia por comisión de servicios. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

135417EP-4f22e



Caso Nro. 1354-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes nueve de diciembre 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. 1423-17-EP/22
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 30 de noviembre de 2022

CASO No. 1423-17-EP

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

SENTENCIA No. 1423-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional acepta la demanda de acción extraordinaria de protección planteada por la Secretaría Técnica de Drogas en contra del auto resolutorio emitido por el Tribunal Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, dentro del proceso No. 09801-2012-0176. La Corte declara la vulneración al debido proceso en la garantía de observancia del trámite propio de cada procedimiento al identificar que no se ordenó la reparación económica en la sentencia que resolvió la acción de protección. Adicionalmente, desestima la demanda de acción extraordinaria de protección presentada por la compañía ININCORP S.A.

I. Antecedentes

1. El 20 de marzo de 2010, Amanda Quintana Ruiz, en calidad de representante de la compañía ININCORP S.A presentó ante el juez Vigésimo Sexto de Garantías Penales una acción de protección con medidas cautelares¹, contra el entonces Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (**CONSEP**²), solicitando se restituya el buque pesquero Podarak al lugar donde estaba acoderado en el muelle San Jacinto.
2. El mismo día, el Juez Vigésimo Sexto de Garantías Penales de Guayas ordenó como medida cautelar que se traslade la embarcación al muelle “San Jacinto”.
3. El 5 de abril de 2010, el Juez Vigésimo Sexto de Garantías Penales del Guayas resolvió aceptar la acción planteada, ratificó el traslado de la embarcación hasta el muelle “San Jacinto” y ordenó que no se altere la estructura física de la embarcación. Frente a esta decisión, la entidad accionada presentó recurso de apelación.

¹ Esta acción fue signada con el No. 003-A-2010.

² La actora de la acción de protección señaló “que en calidad de Gerente de ININCORP S.A., presenta su propuesta al CONSEP para el arrendamiento del barco pesquero denominado PODARARAK por ocho mil dólares mensuales, siendo la única oferente y llegando a celebrar el contrato de arrendamiento, El CONSEP en diciembre de 2007 dar por terminado unilateral y anticipadamente el contrato. El día 18 de marzo funcionarios del CONSEP movilizaron el buque a otro muelle sin ningún documento judicial”. Frente a esta situación, Amanda Quintana presenta acción de protección y solicita medidas cautelares, como derechos vulnerados alego debido proceso y seguridad jurídica.

4. El 3 de enero del 2011, la Tercera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayaquil, mediante sentencia de mayoría, negó el recurso de apelación y confirmó integralmente la sentencia venida en grado. Frente a esta decisión, los accionantes presentaron recurso de aclaración, siendo rechazado el 29 de marzo de 2011.
5. El 22 de febrero de 2012, el Juez Vigésimo Sexto de Garantías Penales del Guayas, mediante auto, ordenó la reparación material e inmaterial de los derechos que le han sido vulnerados a la accionante. Para el efecto, solicitó que se remitan copias certificadas del expediente al Tribunal Contencioso Administrativo a fin de determinar el monto de reparación integral.
6. El 10 de mayo de 2013, Amanda Quintana Ruíz presentó acción de incumplimiento de la sentencia emitida el 03 de enero de 2011 por la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas. Esta acción fue desestimada por la Corte Constitucional mediante sentencia 24-13-IS/19, en la cual, se concluyó que el traslado del muelle de la embarcación Podarak se había efectuado y que la sentencia “*no ordenó reparación económica en favor de la parte accionante*”.
7. El 20 de abril de 2017, mediante auto, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, dentro del proceso No. 09801-2012-0176, resolvió: “*que el valor que debe cancelar el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, en la actualidad denominada Secretaría Técnica de Drogas, corresponde a (...) US \$ 578.650.83 Dólares Americanos, pago que debe realizarse en el término de 15 días bajo prevenciones de Ley, para constancia de lo cual, la entidad accionada deberá remitir copias debidamente certificadas de los documentos que respalden dicha transacción (...)*”.
8. En contra del auto resolutorio de 20 de abril de 2017 expedido por el Tribunal Distrital No.2 de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil (“**Tribunal Contencioso Administrativo**”) el 22 de mayo de 2017, la señora Amanda Quintana Ruiz, en su calidad de gerente general de la compañía ININCORP S.A. (“**compañía accionante**”), presentó una primera acción extraordinaria de protección (“**demanda 1**”) y el 24 de mayo de 2017, Xavier Enrique Velarde Villón y Leonor Medina Domínguez, en calidad de procuradores de la Secretaría Técnica de Drogas (“**entidad accionante**”) presentaron una segunda acción extraordinaria de protección (“**demanda 2**”).
9. El 8 de agosto de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por los ex jueces constitucionales Roxana Silva Chicaíza, Marién Segura Reascos y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite las demandas de acción extraordinaria de protección. El 14 de noviembre de 2017, el juez sustanciador Manuel Viteri Olvera, solicitó el informe de descargo a los jueces del Tribunal Distrital No.2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil.
10. El 10 de febrero de 2022, fueron posesionados los nuevos integrantes de la Corte Constitucional ante la Asamblea Nacional del Ecuador.

11. El 17 de febrero de 2022, se efectuó un nuevo sorteo de las causas, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien, en providencia de 05 de abril de 2022, avocó conocimiento de esta causa.

II. Competencia

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

III. Argumentos de las partes

a) ININCORP (demanda 1)

13. La compañía accionante pretende que se acepte esta acción y se declare que el auto resolutorio impugnado vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 75 de la Constitución y el debido proceso en la garantía de motivación contemplado en el artículo 76. 7 literal l de la Constitución.
14. En relación a la tutela judicial efectiva, señala que, *“en el último instante procesal, el de la ejecución vía contencioso administrativa de la reparación económica como parte de la reparación integral el órgano jurisdiccional accionado desconoce por completo los fallos constitucionales precedentes y los criterios técnicos (sic) de las ciencias contables que constan en el segundo peritaje de esta ejecución y disminuye a casi la quinta parte el monto de la reparación económica”*.
15. En relación al debido proceso en la garantía de motivación, manifiesta que en la decisión impugnada, *“[n]o existe razón alguna expuesta bajo un argumento veraz y de calidad por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que justifique el apartarse (de manera tan grosera) de los cálculos técnicos que formuló la perito en base a cálculos que se sustentan en las decisiones judiciales así como en los parámetros económicos y contables que se pueden apreciar tanto en su informe como en el auto resolutorio.”*
16. Finalmente, solicita mediante esta acción extraordinaria de protección que se deje sin efecto el auto resolutorio emitido el 20 de abril de 2017 emitido por el Tribunal Distrital No.2 de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil y se ordene el pago que a su criterio le corresponde por reparación económica.

b) Fundamentos de la Secretaría Técnica de Drogas (demanda 2)

17. La entidad accionante pretende que se acepte esta acción y se declare que el auto resolutorio impugnado vulnera los derechos constitucionales a la seguridad jurídica (82 CRE) y al debido proceso (76.3 CRE) en la garantía a ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

18. En relación con la seguridad jurídica, la entidad accionante señala que *“el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, mediante auto de 22 de febrero de 2012, las 16H00, ordenó una reparación económica que violenta lo prescrito en el precedente jurisprudencial vinculante (004-13-SAN-CC), provocando una inseguridad jurídica para las partes”*. A criterio de la entidad accionante, la sentencia que resolvió la acción de protección no dispuso reparación económica alguna, por tanto, el auto resolutorio impugnado que ordena una reparación económica, vulneraría el derecho a la seguridad jurídica, al inobservar el artículo 19 de la LOGJCC.
19. En cuanto al debido proceso de manera general, la entidad accionante asevera que las autoridades judiciales accionadas *“al haber omitido de un inicio la aplicación de normas jurisprudenciales claras, para la reparación material e inmaterial llevando consigo a generar confusiones, equivocaciones lesionando los derechos constitucionales degenerando así en un estado de indefensión; provocando por tanto la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y debido proceso, garantizados por la Constitución de la República en sus artículos 82 y 76, respectivamente.”*

c) Informe de autoridades judiciales

20. En escrito de 20 de noviembre de 2017, los jueces del Tribunal Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil efectúan un relato del proceso a partir del auto de 22 de febrero de 2012 y concluyeron que, *“(...) El Tribunal mediante providencia de 20 de abril de 2017, con base en el informe pericial presentado por la C.A.P Bety Velásquez Pérez las observaciones realizadas por las partes procesales y la correspondiente aclaración presentada por el perito de fojas que consta a fojas 3737 a 3742 del cuaderno procesal, determinó como cuantificación Monto de Inversión US \$ 225.000,00; Intereses sobre la inversión 165.865,00; Convenio de pago Acoderaje: US \$ 30.225,38; Rentabilidad probable del año 2005 US\$ 74.407,64; intereses de la rentabilidad probable del 2005 US\$ 55.598,01; Daño Inmaterial US \$ 27.554,80. Valores que corresponden a QUINIENTOS SETENTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS CINCUENTA DÓLARES CON OCHENTA Y TRES CENTAVOS. (US \$ 578.650.83).”*

IV. Cuestión Previa

21. Previo a analizar los cargos propuestos en la **demanda 1** y la **demanda 2**, esta Corte verificará si el auto de 20 de abril de 2017 que determinó el monto de la reparación económica dentro del proceso No. 09801-2012-0176 frente al cual se presentó la acción extraordinaria de protección, *prima facie*, causó un gravamen irreparable, a la luz de la jurisprudencia sobre la excepción a la preclusión que ha desarrollado la Corte Constitucional y es objeto de acción extraordinaria de protección. De encontrar justificación sobre el carácter definitivo de este auto o identificar que el mismo genera un gravamen irreparable, la Corte procederá con el análisis de fondo en el presente caso.
22. Conforme lo establecido el artículo 94 de la Constitución y el artículo 58 de la LOGJCC, las decisiones judiciales que son susceptibles de impugnación mediante acción extraordinaria de protección son las sentencias, autos definitivos y resoluciones con

fuerza de sentencia. Así también, ha establecido que, por regla general, los autos emitidos durante la fase de ejecución de los procesos de garantías jurisdiccionales no son susceptibles de la acción extraordinaria de protección, salvo cuando causen un gravamen irreparable.³ Corresponde, entonces, verificar si el auto resolutorio impugnado podría causar gravamen irreparable. Este análisis debe realizarse respecto de los argumentos y pretensiones formulados en cada una de las demandas de acción extraordinaria de protección presentadas en esta causa.

23. La entidad accionante (**demanda 2**) indica que se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica⁴, por cuanto, en la sentencia de acción de protección no se ordenó la reparación económica y, por tanto, no debió llevarse a cabo el proceso de ejecución que dio lugar al auto de 20 de abril de 2017 emitido por el Tribunal Contencioso Administrativo con el cual determinó el monto de la reparación económica dentro del proceso No. 09801-2012-0176.
24. Esta alegación de la **demanda 2**, *prima facie*, sí podría configurar una vulneración a la seguridad jurídica y al debido proceso, lo cual, a su vez podría generar gravamen irreparable, pues se habría iniciado un proceso de reparación económica sin que la misma haya sido ordenada en la sentencia principal y, además, porque el auto resolutorio impugnado es irrecurrible, al no evidenciarse la existencia de otras vías para proteger la situación jurídica infringida. Asimismo, dicha alegación no se refiere a la inconformidad con el monto determinado en el auto resolutorio, sino que cuestiona el sustento jurídico sobre el que se inició el proceso de determinación de reparación económica pues no habría sido dispuesto en la sentencia que resolvió la acción de protección originaria.
25. Bajos estas consideraciones, la Corte Constitucional procederá a analizar los cargos formulados por la Secretaría Técnica de Drogas a fin de identificar si el auto resolutorio impugnado vulneró los derechos constitucionales alegados. En la **demanda 1**, en cambio, la Corte no observa que se configuren argumentos que denoten gravamen irreparable alguno. Por cuanto se evidencia que, en los argumentos, presentados por la compañía accionante (**demanda 1**) respecto de la supuesta vulneración de la tutela judicial efectiva y del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, no se habría justificado el monto final dispuesto en el auto resolutorio emitido por el Tribunal Contencioso Administrativo, pues a su criterio dicho monto debió ser más alto.
26. Esta Corte advierte que estos argumentos, reflejan inconformidad con el valor que se determinó en el proceso, sin que esto implique como tal, un gravamen irreparable que deba ser conocido por la Corte Constitucional mediante acción extraordinaria de protección. Por este motivo, la Corte no considera pertinente proceder a analizar los cargos formulados respecto del auto resolutorio pues no se ajustan al objeto y naturaleza de la acción extraordinaria de protección.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 569-15-EP/20 de 19 de agosto de 2020 párr. 17 a 22, sentencia No. 2174-13-EP/20 de 15 de julio de 2020 párr. 62, sentencia 3426-17-EP de septiembre de 2021 párr. 29 y sentencia 132-14-EP de 15 de diciembre de 2021.

⁴ Si bien se alega la vulneración del derecho a ser juzgado a través de un trámite propio, la demanda no presenta un argumento autónomo, sino que reitera el mismo cargo relativo a la seguridad jurídica. Por ello, la Corte analizará únicamente la seguridad jurídica.

V. Planteamiento y resolución del problema jurídico

27. A criterio de la entidad accionante, se vulneró la seguridad jurídica al inobservar el artículo 19 de la LOGJCC, pues la sentencia que resolvió la acción de protección no dispuso reparación económica alguna, sin embargo se emitió el auto resolutorio impugnado ordenando una reparación económica.
28. Este Organismo en su jurisprudencia ha determinado que no toda alegación sobre la inobservancia de normativa de carácter infra constitucional, *per se*, tiene cabida en el debate de índole constitucional, puntualmente respecto del derecho a la seguridad jurídica.⁵ Por el contrario, para que se declare una vulneración del mencionado derecho se requiere necesariamente demostrar que la conducta del juzgador repercutió en otros derechos constitucionales, pues de lo contrario, la Corte Constitucional realizaría un control de legalidad respecto del cual carece de competencia.⁶ En este sentido, la sola alegación de la inobservancia del artículo 19 de la LOGJCC no es suficiente para determinar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, por lo que amerita verificar si dicha transgresión alcanza a afectar otro derecho constitucional.
29. Consecuente, la Corte analizará únicamente la alegación referente al cargo del debido proceso en la garantía a ser juzgado con observancia al trámite propio de cada procedimiento, que también fue alegado por la entidad accionante. Para ello, se examinará el siguiente problema jurídico:

¿El Tribunal Contencioso Administrativo, al ordenar un monto de reparación económica sin que este provenga de una sentencia o acuerdo reparatorio, vulnera el debido proceso en la garantía de observancia del trámite propio de cada procedimiento?

30. La idea central de esta sección consiste en evidenciar que las autoridades judiciales vulneran el derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado con observancia al trámite propio de cada procedimiento cuando inician y sustancian, de hecho, un proceso de reparación económica y, además, disponen la ejecución de compensaciones económicas, que no han sido ordenadas en el proceso principal de garantías jurisdiccionales. Dichas actuaciones jurídicas son contrarias a la naturaleza tutelar de las garantías y contradicen el fin de la reparación integral.
31. La Constitución establece que *“sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento”*. La Corte ha considerado que esta garantía no configura por sí sola 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. Su vulneración

⁵ En la Sentencia 1448-14-EP/19, esta Corte señaló que *“evaluar la correcta o incorrecta aplicación de normas jurídicas sin que esta sea causa o consecuencia directa de la vulneración de un derecho constitucional -cuestión que ha sido alegada por la accionante- escapa de la competencia de esta Corte, por cuanto son asuntos de legalidad ajenos al objeto de la acción extraordinaria de protección”*

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No 1792-15-EP/20 de 7 de octubre de 2020, párr. 20.

tiene, básicamente, dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso.⁷

32. La entidad accionante sostiene que la sentencia de segunda instancia, emitida por la Tercera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayaquil, al rechazar el recurso de apelación y confirmar integralmente la sentencia de primera instancia, no dispuso reparación económica alguna, por lo que no era procedente iniciar el proceso de cuantificación de dicha reparación. En este sentido, le corresponde a la Corte verificar si los jueces accionados, al emitir el auto con el que se determinó el monto a pagar por reparación económica, violaron alguna regla de trámite y, consecuentemente, el principio del debido proceso ya que dicha reparación no fue considerada en la acción de protección original.
33. Según la LOGJCC, en su artículo 19, no cabe disponer medidas de reparación económica o material, cuando del proceso principal de acción de protección no se han evidenciado daños y vulneraciones que afecten a la víctima. Ello, en virtud de que la compensación económica justamente da respuesta a las violaciones generadas a la víctima. En la misma línea, este organismo, en las sentencias 132-14-EP/21 y 11-16-SIS-CC estableció: *“El proceso de ejecución de reparación económica inicia a partir de la disposición constitucional constante en la sentencia constitucional ejecutoriada”*.
34. En este contexto, este Organismo advierte que el artículo 86.3 de la Constitución conjuntamente con los artículos 18 y 19 de la LOGJCC, se deriva de manera clara que ni la Constitución, ni la LOGJCC habilitan a las autoridades judiciales a disponer y ejecutar medidas de reparación económica que no se deriven de daños a derechos constitucionales, pues aquello implicaría desconocer el carácter reparatorio y tutelar de las garantías jurisdiccionales.
35. Con estos antecedentes, esta Corte observa lo siguiente en el caso concreto:

35.1. La sentencia de primera instancia que resolvió la acción de protección presentada por la compañía ININCORP S.A, dispuso:

“aceptar la demanda Constitucional de Protección formulada por la señora Amanda Sana Ruiz representante de la compañía ININCORP. S.A. por ser procedente y pertinente una vez que se ha establecido y demostrado que sus derechos constitucionales han sido violentados por el recurrido, esto es, el CONSEP, disponiendo ratificar la medida cautelar ordenada por el suscrito Juez Vigésimo Sexto de Garantías Penales y Constitucionales del Guayas, en el sentido de que se traslade inmediatamente el buque PODARAK hasta la muelle “ San Jacinto”, ordenando que en el futuro ni directa ni indirectamente dicha institución pueda afectar, limitar o alterar la situación en que se encontraba la nave PODARAK en dicho sitio, advirtiéndole a la parte accionada que debe cumplir con la medida cautelar ordenada el 20 de marzo de 2010” (sic).

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2229-16-EP/21 de 21 de abril de 2021, párr. 16

- 35.2.** Mediante sentencia de 3 de enero de 2011, se desechó el recurso de apelación interpuesto por el CONSEP y se ratificó la sentencia venida en grado el 5 de abril de 2010, emitido por la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección No. 09123-2010-0438, que, en su parte resolutive, dispuso:

“(...) se confirma la sentencia venida en grado en los mismos términos ratificando las medidas cautelares dictadas por el juez a quo cuando dispone que se traslade inmediatamente el buque PODARAK (...)”.

- 35.3.** A foja 1448 del expediente constitucional, consta el auto de fecha de 22 de febrero de 2012⁸ en fase de ejecución, con el cual el juez Vigésimo Sexto de Garantías Penales del Guayas, ordenó la reparación material e inmaterial de los derechos que le han sido vulnerados a la accionante, sin que se observe que se haya dispuesto reparación económica alguna en la sentencia que resolvió la acción de protección como se manifestó en los párrafos precedentes. Además, dispuso que se remita el expediente al Tribunal Contencioso Administrativo para el trámite establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales.⁹ Sin embargo, como se ha evidenciado, ni en la sentencia de primera instancia ni en aquella de apelación se dispuso reparación económica alguna.

- 35.4.** El 28 de marzo de 2012, la compañía accionante presentó ante el Tribunal Contencioso Administrativo, su demanda, solicitando que se practique la liquidación del monto que deberá pagar el CONSEP a favor del ININCORP S.A. por reparación económica.

- 35.5.** El Tribunal Contencioso Administrativo, mediante providencia de 30 de marzo de 2012, inició el proceso de reparación económica e indicó: *“...La demanda presentada satisface las exigencias de rigor por lo que se admite al trámite establecido en el Capítulo Cuarto de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo [...] Cítese al demandado Consejo Nacional de*

⁸ En este auto se señaló : *“En relación al perjuicio económico que hace mención el accionante , en el libelo de su escrito y que consta dentro de la inspección judicial N.- 530-A-2005, el artículo 19 de la ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece: Reparación Económica “ Cuando parte de la reparación por cualquier motivo, implique pago en dinero al afectado o titular del derecho violado , la determinación del monto se tramitara en juicio verbal sumario ante la misma jueza o juez si fuere un particular y en juicio contencioso Administrativo si fuere contra el Estado” , en efecto remítase copias y compulsas certificadas al Tribunal Contencioso Administrativo para el trámite establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.*

⁹ En la sentencia de acción de protección consta *“Aceptar la demanda Constitucional de Protección formulada por la señora Amanda Sana Ruiz, representante de la compañía ININCORP. S.A. por ser procedente y pertinente una vez que se ha establecido y demostrado que sus derechos constitucionales han sido violentados por el recurrido, esto es, el CONSEP, disponiendo ratifica la medida cautelar ordenada por el suscrito Juez Vigésimo Sexto de Garantías Penales y Constitucionales del Guayas, en el sentido de que se traslade inmediatamente el PODARAK hasta el muelle "San Jacinto", ordenando que en el futuro ni directa ni Indirectamente dicha institución pueda afectar, limitar o alterar la situación en que se encontraba la nave PODARAK en dicho sitio, advirtiendo a la parte accionada que debe cumplir con la medida cautelar ordenada el 20 de marzo de 2010” (sic).*

Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, CONSEP en la persona de su representante legal...".

35.6. Mediante auto resolutorio de 20 de abril de 2017, el Tribunal Contencioso Administrativo, determinó el monto de la reparación económica a favor de la compañía accionante.

36. Además, resulta fundamental advertir que, en el caso 24-13-IS de 7 de septiembre de 2019¹⁰, esta Corte ya analizó la ejecución de la sentencia de la Tercera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayaquil, emitida dentro del proceso 003-A-2010¹¹ y señaló:

“el Tribunal Contencioso Administrativo, sin tener una sentencia en la que, como parte de la reparación, se haya determinado el pago de dinero, procedió a sustanciar un juicio contencioso administrativo en el que determinó un monto a pagar por parte del extinto CONSEP. Por consiguiente, su actuación también es irresponsable, pues ha transgredido normativa constitucional y legal expresa. Para efectuar una cuantificación económica, el Tribunal estaba obligado a verificar que la orden de reparación económica provenga de una sentencia o acuerdo reparatorio, tal como lo establece el artículo 19 de la LOGJCC. Al haber actuado sin competencia, cuando además la sentencia ya estaba plenamente ejecutada, su auto de fecha 20 de abril de 2017, carece de objeto y es inejecutable”.

37. Este, Organismo observa que respecto al supuesto (i), se identifica que el Tribunal no siguió la regla de trámite prevista en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales aplicable al caso. Por lo tanto, se verifica que la sentencia incurre en el supuesto (i). Respecto al supuesto (ii), al existir vulneración de una regla de trámite por cuanto el Tribunal no siguió el trámite previsto ya que sin contar con una sentencia en la que como parte de la reparación, se haya determinado el pago de dinero, procedió a sustanciar un proceso contencioso administrativo en el que estableció un monto a pagar por parte de la entidad accionante, cuando la sentencia ya estaba plenamente ejecutada, como se observa en el expediente de instancia donde consta a foja 339, el certificado de 20 de diciembre de 2011 suscrito por el administrador del Muelle San Jacinto en el que manifestó que procedió a trasladar el buque pesquero PODARAK del Muelle "Las Vegas" hasta el muelle del que es propietario, como se dispuso en la sentencia de acción de protección. En este sentido, la inobservancia de la regla de trámite trajo como consecuencia la afectación al precepto constitucional de protección judicial de la entidad

¹⁰ Como consideraciones adicionales en la sentencia se señaló: “En este caso, como ya quedó establecido, la sentencia determinó únicamente una medida de restitución, no ordenó una reparación económica a favor de la parte accionante. Por lo que lo único que le correspondía ejecutar al juez de la causa era el traslado del buque al muelle "San Jacinto". Su actuación posterior, de ordenar una nueva reparación y remitir al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo para que cuantifique una reparación material e inmaterial, vulnera expresas disposiciones contenidas en la Constitución y la LOGJCC además, ha modificado una sentencia firme y ejecutoriada, pasada en autoridad de cosas juzgadas, vulnerando la seguridad jurídica y provocando con ello incertidumbre entre las partes procesales y falsas expectativas al accionante”.

¹¹ En dicha acción de incumplimiento, presentada por la compañía accionante, se pretendió que se declare el incumplimiento de la sentencia de acción de protección, emitida dentro del proceso No. 003-A-2010, del cual también proviene la presente acción extraordinaria de protección. En el fallo mencionado, la Corte Constitucional desestimó la pretensión y concluyó que la reparación económica no había sido dispuesta mediante sentencia.

accionante, en tanto se ejecutó una disposición no ordenada en una sentencia constitucional y, en principio, no existe otro mecanismo impugnación para revisar dicha decisión.¹² Por lo que se ha vulnerado el supuesto (ii).

38. Adicionalmente, esta Corte advierte que, los jueces accionados ignoraron que la reparación económica debe ser ordenada mediante la sentencia que resolvió la acción de protección propuesta o en su defecto con base en un acuerdo reparatorio, siempre y cuando se haya acreditado vulneraciones a derechos constitucionales que deben ser reparadas a través de una compensación económica.¹³
39. En síntesis, esta Corte verifica que el Tribunal Contencioso Administrativo, al iniciar, sustanciar y disponer, de hecho, medidas de reparación económica, que no habían sido ordenadas en la sentencia que resolvió la acción de protección, vulneró el debido proceso en la garantía de observancia del trámite propio de cada procedimiento.
40. A efectos de determinar las reparaciones para el caso concreto, de una revisión integral del expediente constitucional y del SATJE, no se desprende que la entidad accionante haya efectuado alguna erogación económica en razón del auto resolutorio de 20 de abril de 2017 hasta la fecha, por lo que no corresponde ordenar reparación económica alguna en favor 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 demanda de acción extraordinaria de protección propuesta por la compañía ININCORP S.A.
2. **ACEPTAR** la demanda de acción extraordinaria de protección propuesta por la Secretaría Técnica de Drogas.
3. Como medidas de reparación se dispone:
 - a) Dejar sin efecto el proceso No. 09801-2012-017 conocido por el Tribunal Distrital No. 2 Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, esto es desde la emisión del auto de 30 de marzo de 2012 con el que se admitió a trámite la demanda presentada por la compañía accionante y todos los actos procesales correspondientes a dicha causa, incluyendo el auto resolutorio impugnado. Se dispone el archivo de dicho proceso.

¹² Sentencia No. 3002-17-EP/22 de 09 de noviembre de 2022 y 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021.

¹³ Tampoco se observa que el juez executor, al tenor de lo señalado en el artículo 21, haya evaluado el impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares y de ser necesario, de forma motivada, haya modificado las medidas con el único fin de garantizar la reparación determinada en la sentencia, pues, la compensación económica nunca fue dispuesta en la decisión principal.

- b) En el evento en el que la entonces Secretaría Técnica de Drogas (hoy Ministerio de Gobierno) haya erogado recursos públicos, dicho organismo o quien haga sus veces deberá dar inicio a los procedimientos administrativos y judiciales correspondientes para recuperar los valores que hayan sido erogados en favor de la compañía ININCORP S.A, como parte del proceso No. 09801-2012-017.
- c) Remítase esta sentencia al Consejo de la Judicatura con el objetivo de que inicie, si es que así llegase a corresponder, las acciones administrativas pertinentes en contra del juez Vigésimo Sexto de Garantías Penales del Guayas quien ordenó la reparación económica y los jueces del Tribunal Distrital No. 2 Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil que sustanciaron el proceso de reparación económica No. 09801-2012-017. Así también el Consejo deberá difundir el contenido de esta sentencia a través de su página web por seis meses y a través de los correos electrónicos de la Función Judicial por una sola vez.

4. Notifíquese, publíquese, devuélvase y cúmplase.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE
Carmen Corral Ponce
PRESIDENTA (S)

Firmado digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

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 de 30 de noviembre de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Alí Lozada Prado por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

142317EP-4f1ef



Caso Nro. 1423-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes nueve de diciembre 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. 1634-17-EP/22
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 30 de noviembre de 2022

CASO No. 1634-17-EP

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

SENTENCIA No. 1634-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional resuelve la acción extraordinaria de protección presentada en contra del auto que inadmitió —por falta de legitimación— el recurso de casación interpuesto por el director general del SENAE. Tras el análisis, la Corte declara la vulneración del derecho a recurrir al determinar que el acto administrativo impugnado en el proceso contencioso tributario fue dictado con base en la delegación del director general del SENAE, por lo que al determinar que existió falta de legitimación se privó de forma arbitraria el acceso al recurso.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 1 de abril de 2013, el representante legal de la empresa Schlumberger Surencó S.A. presentó una acción contencioso tributaria en contra de la dirección nacional jurídica aduanera del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (en adelante, “SENAE”), impugnando la resolución No. SENAE-DNJ-2013-0041-RE de 5 de marzo de 2013. En dicha resolución se declaró sin lugar el recurso de revisión y se confirmó la resolución No. GDQ-DAJQ-RE-0042 de 26 de agosto de 2010, la cual negó el reclamo administrativo planteado por una multa impuesta y el cambio de partida de una herramienta importada¹.
2. El 2 de diciembre de 2016, la Sala Única del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 1 con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (en adelante, “el Tribunal”), resolvió aceptar la demanda y declarar la nulidad de las resoluciones Nos. SENAE-DNJ-2013-0041-RE y GDQ-DAJQ-RE-0042, así como de la resolución que estableció la multa y el cambio de partida. Además, dispuso que el SENAE devuelva la compensación indebida por el valor de USD 2.254,00.

¹ Proceso signado con el No. 17504-2013-0025. En la demanda, la compañía describió que importó la herramienta SLIMPULSE ELECTRONIC la cual se encontraba dañada, pero que mediante informe No. 055-2009-0006485 de 23 de julio de 2009, el SENAE cambió la subpartida a la 9015.80.10.00 al considerar que no existen sustentos para afirmar que el equipo estaba dañado. Como pretensión, solicitó que “*deje sin efecto la Resolución No. SENAE-DNJ-2013-0041-RE de 5 de marzo de 2013 y que se deje sin valor alguno la liquidación del IVA y la multa ilegalmente impuesta por improcedentes e ilegales, ratificándose el valor declarado por la empresa respecto de la mercadería importada*”.

3. El 20 de diciembre de 2016, la procuradora fiscal del director general del SENA E interpuso recurso de casación². El 28 de diciembre de 2016, el Tribunal no concedió el recurso al considerar que la demandada, posible agraviada y legitimada para presentar la casación es la directora nacional jurídica del SENA E, por ser la autoridad de la cual emanó el acto impugnado, y no el director general. El 3 de enero de 2017, la procuradora fiscal del director general del SENA E presentó recurso de hecho.
4. El 6 de junio de 2017, el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia resolvió rechazar el recurso de hecho y no admitir a trámite el recurso de casación “*por haber sido interpuesto por parte ilegítima*”.
5. El 29 de junio de 2017, la directora nacional jurídica aduanera y el director general del SENA E (en adelante, “la entidad accionante”) presentaron una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de 6 de junio de 2017.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

6. El 27 de febrero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción.
7. El 14 de marzo de 2018, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la causa, la cual correspondió a la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote.
8. El 12 de noviembre de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó un nuevo sorteo para la sustanciación de la presente causa, que correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
9. Mediante providencia de 22 de septiembre de 2022, en atención al orden cronológico de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso que, en el término de cinco días, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia remita su informe de descargo. El 10 de noviembre de 2022, el presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional presentó su informe de descargo requerido.

2. 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 de la Constitución y 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

² En casación el proceso fue signado con el No. 17751-2017-0051.

3. Fundamentos de las partes

3.1 Fundamentos de la acción y pretensión

11. La entidad accionante solicita que se declare que la decisión impugnada vulneró derechos constitucionales, y que se disponga la reparación integral. Como fundamento de su pretensión, la entidad accionante señala que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica y plantea el siguiente cargo:

Que el auto de inadmisión dejó a la institución en indefensión, vulnerando la tutela judicial efectiva, ya que el director general del SENAE sí estaba legitimado para presentar el recurso de casación dado que la autoridad que suscribió el acto administrativo impugnado fue la directora nacional jurídica del SENAE con base en la delegación del director general. Así, menciona que *“al considerarse [el acto administrativo] dictado por autoridad delegante significa que el acto es dictado por el Director General del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, por el tanto es la autoridad agraviada y a quien le corresponde presentar los respectivos recursos”*.

3.2. Posición de la autoridad judicial accionada

12. En su informe de descargo, el presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional señaló que en el auto que se negó el recurso de hecho se *“ha expuesto los fundamentos que sustenta su decisión”*, por lo que a su juicio existe motivación suficiente.

4. Análisis constitucional

13. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas surgen, en lo principal, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto impugnado por considerarlo lesivo de derechos constitucionales³.
14. En la demanda, la entidad accionante hizo una mera referencia al derecho a la seguridad jurídica, y mencionó que la decisión impugnada le dejó en indefensión afectando el derecho a la tutela judicial efectiva. Para sustentar ello, la entidad accionante plantea como único cargo el que la decisión impugnada le impidió acceder al recurso, al no considerar que el recurso de casación sí fue presentado por la parte legitimada, pues el acto impugnado —a través de una delegación— sí había sido dictado por el director general del SENAE, quien presentó el recurso de casación.
15. Al respecto, esta Corte observa que el referido cargo tiene mayor relación con el derecho a la tutela judicial efectiva. Ahora, por eficiencia y economía procesal, para evitar la reiteración argumental en los análisis y para dotar de un contenido específico claro a cada derecho, la Corte ha establecido que cuando se argumente la violación de la tutela efectiva es posible direccionar el análisis a la garantía que corresponda del debido

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

proceso⁴. En virtud del cargo expuesto, esta Corte analizará la alegación a la luz del derecho al debido proceso en la garantía de recurrir, en función del siguiente problema jurídico: **¿el auto que negó el recurso de hecho e inadmitió el recurso de casación —por falta de legitimación— presentado por el director general del SENA E respecto de la sentencia de instancia vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir, al no considerar que la directora nacional jurídica del SENA E emitió el acto administrativo impugnado con base en la delegación del director general?**

16. El artículo 76, numeral 7, letra m de la Constitución establece como una garantía del debido proceso y, a su vez, como parte del derecho a la defensa, el derecho a “*recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos*”.
17. La Corte Constitucional ha señalado que el derecho a recurrir está vinculado con la posibilidad de que una resolución judicial relevante, dictada dentro de un proceso, sea revisada en el marco del ordenamiento jurídico por parte el órgano jerárquicamente superior del cual emanó dicha decisión. Esto con el fin de subsanar posibles errores u omisiones judiciales que se cometan en las mismas, precautelando de esta manera el derecho de las partes intervinientes en los procesos jurisdiccionales y ante todo la tutela judicial efectiva⁵.
18. En el caso concreto, la entidad accionante alega que no tuvo acceso al recurso de casación, al ser inadmitido bajo la consideración de que quien lo interpuso no estaba legitimado. Al respecto, esta Corte considera pertinente aclarar que, en principio, el análisis de legitimación les compete a las autoridades jurisdiccionales ordinarias, y a este Organismo no le corresponde actuar como un órgano de alzada sobre los criterios que las autoridades jurisdiccionales hayan adaptado en cuanto a la legitimación de las partes en casos concretos. Sin embargo, esto no obsta a que la Corte revise si existieron acciones u omisiones que de forma arbitraria hayan obstaculizado el acceso a recursos o afectado otros derechos bajo criterios de legitimación⁶.
19. De la revisión del expediente del proceso del que emana la decisión judicial impugnada se observa que el objeto de impugnación en el proceso contencioso tributario fue la resolución No. SENA E-DNJ-2013-0041-RE de 5 de marzo de 2013, dictada por Bella Dennise Rendón como directora nacional jurídica aduanera del SENA E⁷. En dicho acto se describe que la directora es competente para conocer y resolver el recurso de revisión

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 122.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1304-14-EP/19 de 2 de octubre de 2019, párr. 27.

⁶ Por ejemplo, la Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 1037-16-EP/21 de 10 de marzo de 2021, No. 1923-14-EP/20 de 15 de enero de 2020, No. 1304-14-EP de 2 de octubre de 2019, No. 1673-15-EP/20 de 2 de diciembre de 2020, No. 934-16-EP/20 de 9 de diciembre de 2020, No. 237-15-EP de 2 de septiembre de 2020 y No. 178-15-EP/20 de 11 de noviembre de 2020, párr. 38.

⁷ Según consta de fs. 9-20 del expediente de instancia.

en función de la delegación No. DGN-RE-2011-0654, publicada en el Registro Oficial No. 699 de 9 de mayo de 2012, en la cual el director general del SENA E resolvió:

PRIMERO: Delegar a la abogada Bella Dennise Rendón Vergara, en su calidad de Directora Nacional Jurídico Aduanera del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, las atribuciones contempladas en la letra c) del Art. 216 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, en lo que respecta a la avocación, sustanciación, evacuación de diligencias, inadmisión y resolución de los recursos de revisión y quejas presentadas por los contribuyentes.

20. En el proceso contencioso tributario, compareció la abogada autorizada por la directora nacional jurídica aduanera del SENA E. No obstante, el recurso de casación fue presentado por Fernanda Morales Alarcón como procuradora fiscal del director general del SENA E⁸. Frente a dicho recurso, el 28 de diciembre de 2016, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito determinó:

Demandado es la autoridad del órgano administrativo del que emanó el acto o resolución que se impugna y como quedo manifestado la resolución impugnada fue emitida por la directora nacional jurídico aduanero del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador; consecuentemente, se puede concluir que el agraviado directo en este caso, por la sentencia adversa, la directora nacional jurídico aduanero, más [sic] no el director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador por no ser la autoridad de la cual emanó el acto impugnado [...]. Por las consideraciones expuestas, este tribunal [...], por haber sido interpuesto por parte ilegítima, conforme lo establecido en el Art. 4 de la Ley de Casación, no admite a trámite el Recurso de Casación propuesto por la procuradora fiscal del director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador [...].

21. El 3 de enero de 2017, Fernanda Morales Alarcón, procuradora fiscal del director general del SENA E, interpuso recurso de hecho señalando que el acto administrativo impugnado fue suscrito bajo la delegación conferida por el director general del SENA E, por lo que debe considerarse como si el acto fue dictado por el delegante. Sobre la base de ello, sostuvo que el director general del SENA E fue quien recibió el agravio y, por lo tanto, está legitimado para interponer el recurso de casación.
22. Al respecto, el 6 de junio de 2017, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia resolvió rechazar el recurso de hecho y declarar inadmisibile el recurso de casación bajo el siguiente análisis:

De lo expuesto por el Tribunal a-quo y de la revisión del expediente de instancia, se verifica que, efectivamente la abogada Fernanda Morales Alarcón, quien comparece como procuradora fiscal del Director General del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, autoridad que no está llamada a actuar dentro de este proceso, aspecto que se evidencia durante la tramitación del mismo, pues no comparece en ninguna etapa procesal, esto en

⁸ Según las resoluciones que constan a fs. 720-726 del expediente de instancia, Fernanda Morales Alarcón actuó como abogada designada por la subdirectora de apoyo regional subrogante, quien a su vez tenía a su cargo las atribuciones de Víctor Ángel Murillo Ordóñez como subdirector de apoyo regional y procurador fiscal del director general del SENA E.

consecuencia de que quien emite el acto administrativo es la Directora Nacional Jurídica Aduanera del Servicio Nacional, misma que no comparece en la presentación del recurso, por consecuencia, no existe legitimidad activa en el mismo.

23. Esta Corte verifica que, en efecto, el acto administrativo impugnado fue dictado en virtud de la delegación del director general del SENA. Al respecto, el artículo 59 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva establece que “[c]uando las resoluciones administrativas se adopten por delegación, se hará constar expresamente esta circunstancia y se considerarán dictados por la autoridad delegante, siendo la responsabilidad del delegado que actúa”⁹. En esa línea, el acto administrativo impugnado en el proceso contencioso tributario sí debía haber sido considerado como dictado por el director general del SENA; por lo que, al haberse aceptado la demanda del proceso contencioso tributario, era factible considerar que quien recibió el agravio fue el director general del SENA, a la luz del artículo 4 de la Ley de Casación¹⁰. Este Organismo observa que lo expuesto no fue considerado por el congreso que dictó el auto impugnado.
24. De esta manera, esta Corte encuentra que el auto impugnado que negó el recurso de hecho e inadmitió el recurso de casación presentado por el director general del SENA, por falta de legitimación, impidió de forma arbitraria el acceso al recurso, al no considerar que el acto administrativo impugnado fue dictado con base en la delegación del director general del SENA. Siendo así, no se analizó el cumplimiento de los demás requisitos de admisibilidad del recurso de casación y, en caso de que hubiera sido admitido, tampoco existió una respuesta sobre lo pretendido en el recurso. En consecuencia, la Corte identifica que el acto impugnado vulneró el derecho a recurrir establecido en el artículo 76, numeral 7, letra m de la Constitución.

5. Decisión

25. 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. 1634-17-EP**.
2. **Declarar** que el auto de 6 de junio de 2017 dictado por el congreso de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho a recurrir.
3. **Disponer** como medidas de reparación integral:

⁹ Texto también vigente a la fecha en que se dictó el auto que inadmitió el recurso de casación. Registro Oficial 536 de 18 de marzo de 2022, considerando reformas de 21 de abril de 2017 y 16 de junio de 2017.

¹⁰ Art. 4 de Ley de Casación: “El recurso sólo podrá interponerse por la parte que haya recibido agravio en la sentencia o auto [...]”.

- i. Dejar sin efecto el auto de 6 de junio de 2017 dictado por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.
- ii. Devolver el expediente a la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, para que previo sorteo, se designe un nuevo conjuer o conjuera para que conozca y resuelva el recurso de hecho y, según corresponda, la admisibilidad del recurso de casación.

4. Disponer la devolución del expediente del proceso a la judicatura de origen.

26. Notifíquese y cúmplase.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE
Carmen Corral Ponce
PRESIDENTA (S)

Firmado
digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

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 30 de noviembre de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

163417EP-4f1ed



Caso Nro. 1634-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes nueve de diciembre 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

MG/AM

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

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

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