Quito, D.M., 07 de marzo de 2024

CASO 2698-19-EP

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

SENTENCIA 2698-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la decisión de segunda instancia dictada por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas al determinarse que dicha sentencia cuenta con motivación suficiente y que no se vulneró la tutela judicial efectiva por haber sido presuntamente dictada fuera de un plazo razonable.

1. Antecedentes

1. El 20 de abril de 2017, Nora Catalina González Escobar ("**accionante**") presentó una acción de protección con medidas cautelares en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador ("**SENAE**"), impugnando los actos expedidos por la dirección general de SENAE en tres expedientes administrativos iniciados en su contra como agente de aduana.[1] El proceso fue signado con el número 09286-2017-01622 en la Unidad Judicial Norte 2 Penal, con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas ("**Unidad Judicial**").

2. La Unidad Judicial mediante sentencia de 01 de junio de 2017, declaró sin lugar la acción de protección. Respecto de esta decisión, la accionante interpuso recurso de apelación.

3. La Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas ("**Sala Provincial**") mediante sentencia de 16 de octubre de 2018 confirmó la sentencia recurrida, declaró improcedente la acción de protección y negó el recurso de apelación. La accionante interpuso recurso de aclaración y ampliación de esta sentencia; la Sala Provincial mediante auto de 22 de noviembre de 2018 negó los recursos horizontales.

[1] Expediente administrativo 088-2016: SENAE-DGN-2016-0584-RE de 27 de julio de 2016 y SENAE-DGN-2016-0129-RE de 18 de noviembre de 2016; expediente administrativo 102-2016: SENAE-DGN-2016-766-RE de 27 de septiembre de 2016 y SENAE-DGN-2017-0132-RE de 03 de febrero de 2017; y, en el expediente administrativo 103-2016: SENAE-DGN-2016-0995-RE de 18 de noviembre de 2016. Las resoluciones establecieron sanciones de suspensión de su licencia de agente de aduana.

4. El 19 de diciembre de 2018, la accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias dictadas por la Unidad Judicial y la Sala Provincial, y en contra del auto que negó los pedidos de aclaración y ampliación dictado por la Sala Provincial.

5. El 07 de noviembre de 2019, la causa se sorteó a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce. El 04 de febrero de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y requirió a los jueces de la Unidad Provincial y de la Sala Provincial, que remitan un informe motivado sobre los fundamentos de la acción extraordinaria de protección.[2]

6. La jueza sustanciadora mediante providencia de 15 de febrero de 2024, en cumplimiento del orden cronológico, avocó conocimiento del caso, requirió nuevamente un informe motivado a la Unidad Judicial; y, dispuso su notificación a los involucrados.

2. Competencia

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

3. Alegaciones de las partes

3.1. De la accionante

8. La accionante refirió que las decisiones impugnadas vulneran sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de motivación y del *non bis in ídem*, y seguridad jurídica, conforme a lo previsto en los artículos 75, 76, numeral 7, literales i) y l); y, 82 de la Constitución de la República, respectivamente. También sostiene que se ha vulnerado su derecho a recibir una resolución en un plazo razonable, en la fase de apelación.

9. Sobre la garantía de la motivación, la accionante sostiene que la Unidad Judicial arriba a la conclusión de que no existe vulneración de sus derechos, criterio que es confirmado por la Sala Provincial; así manifiesta que en las decisiones impugnadas:

[2] El Tribunal de Admisión estuvo conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Carmen Corral Ponce, y el juez constitucional Alí Lozada Prado.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

> […] jamás se hace señalamiento o análisis alguno sobre los aspectos probatorios, o si, efectivamente, el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, más allá de la negativa pura y simple señalada en la contestación a la demanda, logró comprobar que no hubo vulneración a mis derechos fundamentales […] los juzgadores evitan u omiten realizar aquel análisis argumentativo que debe constar en las sentencias respecto a la existencia o no de la vulneración de un derecho fundamental […] El no haber indicado en la sentencia las razones por las que los juzgadores consideraron que no existía vulneración a mis derechos fundamentales implica que el fallo carece de motivación […].

10. Asegura que los juzgadores desconocen la regla de la inversión de la carga probatoria en materia de acción de protección, lo que vulneraría su derecho a la seguridad jurídica. Para sustentar dicha alegación, sostiene que:

> Los juzgadores pretenden, en varios pasajes de sus inmotivadas decisiones, desconocer la regla de la inversión de la carga probatoria que se debió aplicar en este caso por ser una garantía constitucional contra autoridad pública, imponiéndole, indebidamente, la carga de la prueba al accionante […] de la lectura de las decisiones judiciales, los juzgadores pretendían que, en mi calidad de accionante, pruebe la existencia de la vulneración de mis derechos fundamentales […] en caso que el acto impugnado provenga, como ocurre en este caso, de un órgano del poder público como es el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, los argumentos del accionante se presumen ciertos cuando dicha institución no demuestre lo contrario o no suministre información, lo que implica que, en este evento, la carga probatoria se invierte en beneficio del legitimado activo […].

11. Acusa la vulneración de la tutela judicial efectiva y una "nueva violación del derecho a la motivación", por cuanto se rechazó la acción de protección exigiendo el agotamiento previo de otras vías. Así, alega que los juzgadores decidieron rechazar la acción de protección, indicando que se debió agotar la vía contencioso administrativa. A criterio del accionante, los jueces accionados desconocen que no existe norma que pretenda calificar a la acción de protección como una garantía residual, y que, por tanto, aquella puede ser propuesta sin necesidad de agotar previamente otras vías o mecanismos como condición necesaria para su procedencia.

12. En este mismo sentido, sostiene que las sentencias impugnadas desconocen precedentes constitucionales vinculantes; sobre esto señala que la Corte Constitucional ha indicado que el solo argumento de la legalidad no puede ser motivo suficiente para rechazar una garantía jurisdiccional, y que el rechazo de una acción de protección que se base en señalamientos de legalidad debe ser precedido por una argumentación racional y jurídicamente fundamentada.

13. Por otro lado, la accionante aduce la violación de la garantía del *non bis ídem*; al respecto, indica que:

> Iniciar tres expedientes separados, por una cuestión que se origina en una misma investigación, para dar como resultado tres sanciones de suspensión, produce la violación

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

> a la citada garantía constitucional toda vez que […] la "reincidencia" en la suspensión de la licencia dentro de un período de doce meses, acarrea la cancelación de la licencia […] En los tres procedimientos administrativos hubo identidad subjetiva, objetiva y causal […] el afán desviado de la Administración de abrir tres expedientes con el afán de cancelarme la licencia vulneró la garantía del *non bis in ídem*, y esa vulneración fue aceptada en las decisiones judiciales que impugno […]

14. En cuanto a la presunta vulneración del derecho al plazo razonable, la accionante sostiene que la Sala Provincial se tardó un año y cuatro meses en resolver el recurso de apelación de una acción de protección que fue negada; configurándose un retardo injustificado que vulneraría su derecho a una justicia expedita, conforme a lo previsto en los artículos 75, 86 número 2, letra c) y 169 de la CRE.

15. Finalmente, su pretensión es que se dejen sin efecto las decisiones impugnadas y se disponga la reparación integral de sus derechos; en consecuencia, que se dicte una sentencia de reemplazo aceptándose la acción de protección, se dejen sin efecto los actos administrativos que se impugnaron a través de la acción de protección y se ordene la restitución de su licencia de agente nacional de aduana. También, solicita que se sancione a los jueces de la Sala Provincial por vulnerar su derecho al plazo razonable al tramitar el recurso de apelación.

3.2. Posición de la autoridad jurisdiccional accionada

3.2.1. Jueces de la Sala Provincial

16. Mauricio Antonio Suárez Espinoza y Jessy Marcelo Monroy Castillo, jueces actuantes de la Sala Provincial en su informe presentado el 22 de julio de 2020, expusieron lo siguiente:

> Con fecha 26 de junio del 2017 consta que se ha sorteado el proceso para segunda instancia, correspondiendo del conocimiento a los jueces Zeballos Martínez Lenin como ponente y a Suárez Espinoza Mauricio Antonio y Jessy Marcelo Monroy Castillo. Con fecha 03 de julio del 2017 a las 11h04 el juez ponente avoca conocimiento de la causa, sin embargo, mediante auto general de fecha 22 de agosto del 2017 al advertir una posible confusión en cuanto a las fechas de notificación de la sentencia y de concesión del recurso de apelación dispone que se devuelva el proceso al juzgado de origen […] Consta con fecha 22 de septiembre del 2017 haberse recibido por parte del ayudante del juez ponente el proceso.
>
> Desde esta fecha hasta el 08 de mayo del 2018 no se evidencia ninguna actuación en el sistema de trámite de la Función Judicial. En dicha fecha 08 de mayo del 2018 consta la convocatoria a audiencia pública fijada por el juez ponente para el 15 de mayo del 2018 a las 15h30. El Acta de Audiencia pública elaborado por la secretaria Abogada Dagmar Guerrero Yumiceba es de fecha 16 de mayo del 2018. Con fecha 24 de mayo del 2018 consta un auto general en el cual se solicita criterio administrativo por sorteos realizados al juez ponente quien fuera nombrado en esa época Director Provincial del Consejo de la

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

Judicatura constando que la ponencia recayó en los jueces provinciales abogados Ricardo Jiménez Ayoví y Rocío Córdova Herrera.

Con fecha 18 de junio del 2018 consta auto que se refiere a la inhibición presentada por la Abogada Rocío Córdova Herrera, no aceptando la inhibición presentada por la jueza mencionada por ser improcedente y se hace referencia a la licencia del juez Lenin Zeballos por encontrarse como Director encargado, también se indica que la jueza Córdova Herrera dirigió la audiencia y escuchó los alegatos de las partes, haciendo alusión los suscritos jueces a que conocemos de la existencia de este proceso desde el jueves 24 de mayo del 2018, que no tenemos responsabilidad en ningún retraso, pues le corresponde al juez ponente elaborar su proyecto de sentencia y ponerlo a consideración de los otros miembros del Tribunal.

Con fecha 06 de agosto del 2018 el juez ponente Zeballos Martínez Lenin, una vez reincorporado a su cargo avoca conocimiento de la causa. La sentencia consta con fecha 16 de octubre del 2018.

Tal como lo hemos indicado en auto de fecha 18 junio del 2018 no hemos conocido de la presente causa sino hasta el 24 de mayo del 2018 sin que tengamos responsabilidad en retraso alguno ni anterior ni posterior.

Desde que avoca conocimiento nuevamente el juez ponente Dr. Lenin Zeballos Martínez con fecha 06 de agosto del 2018 hasta que se elabora la sentencia es puesto a nuestro conocimiento el borrador con fecha 14 de agosto del 2018, como se realizó observaciones al proyecto, el juez ponente consideró dichas observaciones realizando un nuevo proyecto. El borrador final es puesto en nuestro conocimiento con fecha 12 de octubre del 2018 de ahí hasta la emisión de la respectiva sentencia han pasado 4 días. No se nos puede atribuir mora de ninguna naturaleza por cuanto siempre velamos por la inmediata resolución de la causa, por lo que no se ha demorado en esta instancia y en nuestro conocimiento el tiempo que se hace ver por parte de la accionante.

En lo demás se ha realizado el respectivo análisis del caso emitiendo nuestra decisión conforme a la Constitución y a las leyes vigentes.

3.2.2. De la Unidad Judicial

17. Hasta la presente fecha, la jueza que emitió la sentencia de primera instancia no ha remitido el informe motivado respecto de las alegaciones de la acción extraordinaria de protección.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

18. 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.[3]

[3] CCE, sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31 y sentencia 2719-17-EP/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 11.

www.corteconstitucional.gob.ec

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

19. Conforme se expone en el párrafo 9 ut supra, la accionante alega la vulneración de la garantía de la motivación, por parte de la Unidad Judicial, como de la Sala Provincial, por cuanto no se habría realizado un análisis respecto de la existencia o no de la vulneración de sus derechos, ni de las pruebas incorporadas al proceso. Así también, tal como se desprende del párrafo 11 acusa la vulneración de la tutela judicial efectiva, vinculando esta afectación con la "violación del derecho a la motivación"; y, como consta en el párrafo 12, la accionante alega la inobservancia de precedentes de este Organismo, por cuanto la Corte ha indicado que el rechazo de la acción de protección exigiendo el agotamiento previo de otras vías y por tratarse de un asunto de control de legalidad, debe ser precedido por una argumentación racional y jurídicamente fundamentada.

20. Este Organismo, considera abordar los cargos referidos en el párrafo precedente, desde el análisis de la garantía de motivación, a fin de determinar si las sentencias impugnadas cuentan con una motivación suficiente. Ahora bien, en virtud de la posibilidad de que una resolución judicial sea revisada por el órgano jerárquicamente superior del cual emanó dicha decisión, en aras de subsanar posibles errores u omisiones judiciales,[4] este Organismo procederá a analizar inicialmente la sentencia dictada por la Sala Provincial y, únicamente, de advertirse algún tipo de deficiencia motivacional, se analizará la sentencia dictada por la Unidad Judicial.

21. Tal como consta en el párrafo 10 ut supra, la accionante sustenta la vulneración de la seguridad jurídica en un presunto desconocimiento de la regla de la inversión de la carga de la prueba en materia de acción de protección; este Organismo no encuentra un argumento mínimamente completo que permita a partir del cargo formulado, realizar un pronunciamiento al respecto, ni aun haciendo un esfuerzo razonable; esto por cuanto, la accionante no expone una justificación jurídica que muestre por qué la acción de la Sala Provincial vulnera de forma directa e inmediata su derecho.[5]

22. Por otro lado, la accionante alega una presunta vulneración de la garantía del *non bis in ídem*; sin embargo, sus argumentos están dirigidos a cuestionar asuntos relacionados con la imposición de sanciones por parte de SENAE; aspectos que no serían imputables a una actuación u omisión de las autoridades jurisdiccionales accionadas;

[4] CCE, sentencia 1061-12-EP/19, de 04 de septiembre de 2019, párr.36.
[5] Este Organismo en sentencia 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18 determinó que, debe hacer un esfuerzo razonable para analizar si, a partir de un cargo formulado, cabe establecer la vulneración a un derecho fundamental invocado. En esta sentencia también estableció que una forma de identificar un argumento claro constituye verificar la existencia de al menos, los siguientes elementos (i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional 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; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma "directa e inmediata".

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

por tal motivo, no se formulará un problema jurídico al respecto. Además, la Corte podría analizar dichos argumentos únicamente si considera pertinente realizar un examen de mérito.[6]

23. Conforme se desprende del párrafo 14 ut supra, este Organismo encuentra un argumento claro sobre la presunta afectación del derecho de la accionante a recibir una decisión dentro de un plazo razonable, por parte de la Sala Provincial; lo cual podrá ser analizado desde una presunta afectación de la tutela judicial efectiva.

24. En función de lo dicho, se formulan los siguientes problemas jurídicos:

24.1. Primer problema jurídico: ¿La Sala Provincial al emitir la sentencia de 16 de octubre de 2018 vulneró el derecho de la accionante al debido proceso en la garantía de la motivación?

24.2. Segundo problema jurídico: ¿La Sala Provincial al emitir la sentencia de 16 de octubre de 2018 vulneró el derecho de la accionante a la tutela judicial efectiva por emitir dicha decisión fuera de un plazo razonable?

25. Finalmente, la accionante ha impugnado el auto emitido por la Sala Provincial, con el que se negó su pedido de aclaración y ampliación de la sentencia de segunda instancia; no se observa ningún argumento en específico sobre la presunta afectación de derechos de la accionante por la emisión de esta decisión; en tal virtud, ante la inexistencia de argumentos, este Organismo se abstiene de pronunciarse sobre este auto.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1 Primer problema jurídico: ¿La Sala Provincial al emitir la sentencia de 16 de octubre de 2018 vulneró el derecho de la accionante al debido proceso en la garantía de la motivación?

26. El artículo 76, numeral 7, literal l) de la Constitución reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos:

[6] La Corte determinó que excepcionalmente de oficio puede resolver el mérito de una garantía jurisdiccional cuando se cumplan estos 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, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección; (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 (…) [(iv)] debe tenerse como cuarto presupuesto para el control de méritos que el caso al menos cumpla con uno de los criterios que a continuación se indican: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo". CCE, 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 55 y 56.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

> Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:
>
> […] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: […]
>
> 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.

27. Esta Corte ha definido que existen tres tipos básicos de deficiencia motivacional: […] (1) la inexistencia; (2) la insuficiencia; y, (3) la apariencia. Por lo que todo cargo de vulneración de la garantía de motivación puede corresponder a alguno de estos tipos básicos.[7]

28. En ese sentido, ha afirmado que una motivación incurre en insuficiencia cuando no cuenta con una fundamentación normativa suficiente ni una fundamentación fáctica suficiente. 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.[8] Mientras que la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.[9]

29. Además, en materia de garantías jurisdiccionales, esta Corte ha establecido que la tutela de los derechos fundamentales eleva el estándar de suficiencia de la motivación y la resolución debe incluir un análisis de los derechos constitucionales presuntamente vulnerados.[10] La Corte consideró que la motivación en materia de 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: 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

[7] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 66.
[8] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 66.1; sentencia 658-17-EP/23, 9 de febrero de 2023, párr. 18.
[9] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 66.2; sentencia 2454-19-EP/24, 8 de febrero de 2024, párr. 26
[10] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103; sentencia 1846-19-EP/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 25.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.[11]

30. De la revisión de la sentencia, se observa que, la Sala Provincial en el numeral quinto de la sentencia impugnada, se refirió a la prueba incorporada en el proceso, en los siguientes términos:

> Los procedimientos administrativos disciplinarios, Nos, 102-2016, 103-2016, y 088-2016, instaurados por las novedades respecto de las exportaciones realizadas por el exportador Rubén Antonio Alvarado Vivas; Enríquez Ríos Yolanda, y Arteaga Hernández Jorge Andrés, mediante los minuciosos y completos informes respectivos, la administración aduanera descubrió y determinó que dichas 133 exportaciones y toda la documentación referida, fue tramitada por la Agente de Aduanas, Ing. Nora González Escobar, que tales exportaciones a Colombia, Ipiales, fueron en total 14, de productor pesqueros, que sumaron US$4,700.184,65 (fs. 6 vta.). Así mismo la investigación realizada demuestra que la persona de Rubén Antonio Alvarado Vivar, tiene un RUC, con actividades que se inician en 2010, son de "venta al por mayor de productos de la pesca", su estado según el SRI, es de "suspensión definitiva" (fs. 4), sin que tenga registrados clientes nacionales, desde que inició sus actividades en el año 2010 hasta el año 2012. Sin embargo, dicho ciudadano Alvarado Vivar Rubén Antonio, durante los años 2011 y 2012, realizó 133 exportaciones por un total de US$4,700,184,65, a un solo cliente extranjero Comercializadora Internacional de Productos de la Pesca Cía. Ltda. por el Distrito de Tulcán, con destino a Colombia Ipiales, documentos de exportación tramitados, por la agente de aduana, Ing. Nora Catalina González Escobar.- Toda la minuciosa investigación, respecto de este exportador, determina que dicho ciudadano, nunca registró salidas del país entre el 2010 al 2012. El referido ciudadano Alvarado Vivar Rubén Antonio, comparece al llamado que le hace la investigación de la administración aduanera, y por escrito señaló que esta "sorprendido grandemente por lo sucedido con la utilización de un RUC que yo tenía y que yo nunca le di uso al mismo y que ahora aparece como que yo haya enviado productos del mar a la República de Colombia, de lo cual desconozco completamente la novedad que ponen a mi conocimiento".- Todo lo investigado en este tema respecto de estas exportaciones (133) permite descubrir un verdadero fraude delictivo como una constelación de delitos penales y tributarios, de diversa naturaleza, que sobrepasan las facultades y competencias de lo estrictamente administrativo disciplinario, pues, se han cometido graves delitos de suplantación de personas, de falsificación de firmas, y de otras graves acciones delictivas que no deben quedar impunes si se quiere que la lucha contra la corrupción sea efectiva y no simple enunciado de política sin contenidos.

31. Seguidamente, la Sala Provincial en el numeral sexto de la sentencia, se pronunció sobre la presunta vulneración de derechos de la accionante, de la siguiente forma:

> La administración aduanera no ha vulnerado ningún derecho de la accionante, pues "en los expedientes en los cuales la sancionó, todos se aprecian fueron tramitados con pleno ajuste a los derechos al debido proceso, que aseguraron plenamente la defensa de la imputada, quien ejerció en todos su legítimo derecho a defenderse sin que se pudiera apreciar indefensión de ninguna naturaleza.- Las sanciones tomadas en su contra, devienen legales, pues, existe ley previa que los tipifica. Ahora que la administración

[11] CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

aduanera deba cumplir lo resuelto, es parte del propio derecho a la seguridad jurídica; tiene que cumplirse lo resuelto, y lamentablemente, por la propia acción de la recurrente, debe sufrir la pena que las leyes declaran, y en su caso, el efecto está dado por la norma del Art. 229 del Código Orgánico de la Producción, en concordancia con el Art. 26 del Reglamento que Regula la Actividad de los Agentes de Aduana, que puntalmente señala que dichos agentes fedatarios deben "constar y dar fe de la existencia del importador o exportador, dependiendo del trámite en el que intervenga".- Idéntico esclarecimiento y suficiente y plena prueba procesal de la infracción que se imputa a la aquí recurrente, con el mismo sistema fraudulento de hacer exportaciones, se ventiló en los sumarios administrativos que se dispuso instaurar respecto de las exportaciones supuestamente realizadas por Arteaga Hernández Jorge Andrés y Enríquez Ríos Yolanda del Rocío.- Es necesario señalar que la juridicidad procesal de la actuación administrativa aduanera, en relación a la procedencia o no de acumulación de acciones; es un tema de estricta y mera legalidad, y no se advierte que esa observación, sin calificarla si procedente o no, en cambio; es improcedente que deba ser dilucidada en la vía constitucional.

32. La Sala Provincial también se pronunció sobre la vía por la cual a su criterio debían analizarse las pretensiones de la accionante y los hechos que fueron materia de análisis por parte de SENAE; así, señaló:

> […] hizo bien la administración aduanera que instaurar los diversos procesos en todos ellos demostrada plenamente la responsabilidad administrativa sancionable, y por la que así se declaró y se le impuso la sanción previa. No obstante la Sala advierte que los hechos que fueron materia de análisis e investigación por la administración aduanera, han descubierto un grave concurso real de delitos ordinarios y tributarios; punibles y pesquisables de oficio, en la jurisdicción penal ordinaria; que no pueden quedar impunes, por lo cual, es urgente y necesario su procesamiento y sanción, lo que debe verificarse en la competencia geográfica territorial en donde debe ejercerse la acción penal, para perseguirlos […] Hoy es tendencia jurisprudencial erga omnes, de parte de la Corte Constitucional, que si no se verifica una real vulneración de derechos protegidos, o si no aparece prueba de inexistir otra vía para tutelar dichos derechos, procede el accionar de las garantías jurisdiccionales […] Es aplicable a la cuestión examinada, la jurisprudencia vinculante en su sentencia No. 001-10-JPO […] En el caso que se examina; no se ha probado vulneración de ningún derecho constitucional; pues, mencionar o citar o enlistarlos, no significa probar su violación, todo lo cual, solo queda como alegato sin corroboración probatoria. Los requisitos para que se cumpla la procedibilidad, para la admisión y eficacia de toda acción constitucional de protección de derechos, constan en el Art. 40 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional […] De la transcripción de la norma se observa que se trata de un listado que exige que se den o cumplan todos los requisitos mencionados, para que se pueda calificar y admitir una acción de protección ordinaria […] de faltar uno solo de ellos; los requisitos no se tendrían por completos y la acción demandada, naufragaría […] La Sala, insiste, y repite; no puede menos que aplicar lo resuelto por, nuestra Corte Constitucional, en la jurisprudencia obligatoria contenida en la sentencia vinculante No. 001-10-PJO-CC […] donde se lee que "la acción de protección no procede cuando se refiere a aspectos de mera legalidad, en razón de los cuales existan vías judiciales ordinarias para la reclamación de los derechos […] En esta demanda; se ataca por esta vía, un acto administrativo; como resolución ajustada a los antecedentes que resolvieron; los funcionarios competentes aduanero dentro de sendos expedientes, en los cuales, la aquí actora tuvo amplio ejercicio de su derecho a la defensa […] En este caso es un tema de legalidad administrativa, y, por la existencia de indicios graves por el cometimiento de infracciones penales; hasta de

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

> la competencia en la jurisdicción penal […] se puede atacar la validez del acto administrativo, y destruir esa presunción de legalidad, pero en la vía de la jurisdicción contenciosa administrativa, en juicio de conocimiento; que es la privativa que señala nuestro ordenamiento jurídico. En el caso sub judice, aquello no ha ocurrido, ni se ha agotado esta vía competente, lo que convierte en improcedente la acción de protección constitucional propuesta.

33. Con base en lo expuesto, la Sala Provincial "aplicando la jurisprudencia vinculante expedida por la Corte Constitucional" determinó que no era procedente la acción de protección, y "en […] aplicación del Art. 42 No. 1, 3 y 4" confirmó la sentencia recurrida.

34. Se evidencia que la Sala Provincial se pronunció respecto de los documentos incorporados al proceso en calidad de prueba para determinar la participación de la accionante en los hechos investigados por la administración aduanera. Explicó los motivos por los que no se vulneraron los derechos de la accionante al debido proceso en la garantía de la defensa, la seguridad jurídica, y las razones por las que consideró que las sanciones aplicadas en su contra eran procedentes por las infracciones cometidas. De manera puntual, la Sala sostuvo que la accionante, durante el proceso administrativo pudo ejercer su legítimo derecho a la defensa, y que las sanciones aplicadas estaban previstas en una ley previa, por lo que la actuación de SENAE es compatible con el derecho a la seguridad jurídica. A más de determinar que no existió vulneraciones de derechos de la accionante, explicó que existe un conflicto de legalidad administrativa, por lo que la vía para atacar la validez de los actos administrativos impugnados y desvirtuar la presunción de legalidad es "la vía de la jurisdicción contenciosa administrativa, en juicio de conocimiento". Incluso, por la gravedad de los hechos que en su momento fueron investigados por la administración aduanera, la Sala Provincial estableció que, al existir indicios graves por el cometimiento de infracciones penales, la competencia debería radicar en la jurisdicción penal.

35. Con base en estas consideraciones, se verifica que en la sentencia sí existió motivación normativa y fáctica suficiente. Esta incorporó una explicación de por qué, de acuerdo con los hechos del caso y las normas jurídicas aplicables, los derechos constitucionales de la accionante no fueron vulnerados y cuál era la vía adecuada para la solución del conflicto puesto en conocimiento de las autoridades jurisdiccionales accionadas. La Sala Provincial sustentó su decisión en jurisprudencia de este Organismo – sentencia 001-10-JPC-, así como en disposiciones de la LOGJCC – artículo 42 numerales 1, 3 y 4- para determinar la improcedencia de la acción de protección, tal como se desprende de los párrafos precedentes. Por lo tanto, como respuesta al problema jurídico, esta Corte ha encontrado que la Sala Provincial no incurrió en el vicio de insuficiencia motivacional, por lo cual no se menoscabó el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

5.2 Segundo problema jurídico: ¿La Sala Provincial al emitir la sentencia de 16 de octubre de 2018 vulneró el derecho de la accionante a la tutela judicial efectiva por emitir dicha decisión fuera de un plazo razonable?

36. Este Organismo ha determinado que el plazo razonable puede ser un eje transversal en el resto de elementos de la tutela efectiva, contemplado en el artículo 75 de la CRE, pues podría vulnerarse el derecho al plazo razonable en el acceso a la justicia, el debido proceso y en la ejecutoriedad de la sentencia, pero también, ha señalado que el plazo razonable, por tener un contenido propio, podría ser analizado como un elemento autónomo.[12] En este caso, el análisis se realizará como derecho autónomo.

37. Ahora bien, para analizar la posible vulneración del plazo razonable se deben tener en cuenta los siguientes aspectos: i) complejidad del asunto; ii) la actividad procesal del interesado, iii) la conducta de las autoridades judiciales; y, iv) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.[13]

38. Sobre el primer componente, este Organismo no observa que el mismo haya presentado elementos que permitan determinar al caso como complejo, toda vez que eran dos partes procesales, la accionante y SENAE como entidad demandada; la prueba incorporada consistió en los expedientes administrativos de investigación iniciados por SENAE en contra de la accionante que derivaron en la suspensión de su licencia, elementos probatorios que no revestirían complejidad en su análisis. Por lo dicho, no se observa que el caso haya presentado dificultades para la obtención de una sentencia de manera oportuna.

39. Sobre la actividad de la accionante, como interesada en la causa, esta Corte verifica que empleó el recurso de apelación justamente para tutelar sus derechos; incorporó escritos al proceso ratificándose en los fundamentos de su recurso de apelación[14] y pronunciándose sobre la demora en la tramitación del recurso de apelación[15]; por lo que, no se podría ligar la demora en la tramitación de la acción de protección a la actuación de la accionante, como indica el segundo elemento, ya que se evidenció su interés en la resolución del recurso.

40. En cuanto a la conducta de las autoridades judiciales, de la revisión del proceso, se observa que, durante la tramitación del recurso de apelación, ocurrieron algunas

[12] CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 126; sentencia 1553-16-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 47.
[13] CCE, sentencia 3169-17-EP/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 63, sentencia 2936-17-EP/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 40.
[14] Escrito ingresado el 21 de mayo de 2018.
[15] Escrito ingresado el 28 de mayo y 22 de junio de 2018.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

circunstancias que vale la pena anotar; así, se recibió el proceso del juzgado de origen -por confusión en la fecha de notificación de la sentencia de primera instancia y en la de concesión del recurso- el 22 de septiembre de 2017; el juez ponente de la causa -Lenin Zeballos Martínez- se encontró en comisión de servicios y vacaciones[16]. Ante la ausencia temporal del juez ponente se sorteó el caso a otro juez -Ricardo Jiménez Ayoví- quien avocó conocimiento del caso el 08 de mayo de 2018, y convocó a audiencia pública para el 15 de mayo de 2018, la misma que se efectuó incluyendo a la jueza suplente Rocío Córdova Herrera, quien como nueva jueza ponente de la causa presentó su excusa, que fue negada en providencia de 18 de junio de 2018.

41. Posteriormente, se observa que el juez Lenin Zeballos Martínez, en quien inicialmente recayó la competencia y que fue designado como ponente en la causa avocó conocimiento del caso el 06 de agosto de 2018; y, la Sala Provincial integrada por el ponente y los jueces provinciales Jessy Marcelo Monroy Castillo y Mauricio Antonio Suárez Espinoza emitió la sentencia el 16 de octubre de 2018.

42. Por su parte, el artículo 24 de la LOGJCC[17] prevé que de considerarlo necesario, la Corte Provincial podrá convocar a audiencia a las partes, en cuyo caso, el término para la emisión de la sentencia se suspende y correrá a partir de dicha audiencia.

43. Este Organismo encuentra que en la sentencia de la Sala Provincial se indicó por una parte lo siguiente: "[…] Elevado el proceso en grado, por el sorteo electrónico reglamentario, su competencia se radicó en esta Sala […] Sustanciada la Alzada […] aclarada la forma de notificación de la resolución de instancia […] el estado de los autos es de dictar la resolución […]". En tanto que por otra parte se pronunció en el sentido de que: "[…]Se ratifica la validez del proceso; no se han vulnerado las garantías del debido proceso, las partes ejercieron su derecho a la defensa, sin quedar en ningún momento en indefensión […]"; y finalmente señaló que: "[…] La competencia de la Sala, surge del No. 1 del Art 208 del COFJ, y del Art. 24 de la LOGJCC, como Tribunal Constitucional de Segunda Instancia […]".

---

[16] Conforme se desprende del proceso, el juez Lenin Zeballos Martínez se habría encontrado en comisión de servicios en los siguientes períodos: del 16 a 20 de abril de 2018, 23 a 27 de abril de 2018, 02 de mayo a 11 de mayo de 2018, 14 de mayo a 29 de junio de 2018; y, en período de vacaciones desde el 16 al 26 de julio de 2018. Fojas 45, 46, 47, 50, 57 y 91 del expediente tramitado ante la Sala Provincial.

[17] LOGJCC, artículo 24:
Apelación.- Las partes podrán apelar en la misma audiencia o hasta tres días hábiles después de haber sido notificadas por escrito. La apelación será conocida por la Corte Provincial; si hubiere más de una sala, se radicará por sorteo. La interposición del recurso no suspende la ejecución de la sentencia, cuando el apelante fuere la persona o entidad accionada. Cuando hubiere más de una sala, la competencia se radicará por sorteo. La Corte Provincial avocará conocimiento y resolverá por el mérito del expediente en el término de ocho días. De considerarlo necesario, la jueza o juez podrá ordenar la práctica de elementos probatorios y **convocar a audiencia, que deberá realizarse dentro de los siguientes ocho días hábiles; en estos casos, el término se suspende y corre a partir de la audiencia** (énfasis agregado.)

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

44. De tal manera que los jueces provinciales haciendo expresa referencia del artículo 24 de la LOGJCC -el mismo que contiene el antedicho término para la emisión de la sentencia en el segundo nivel-, en lo principal rescatan que luego del sorteo para radicar la competencia en el segundo nivel y considerando las circunstancias de la sustanciación de la segunda instancia, pasan a dictar la resolución del recurso de apelación, para lo cual emiten el pronunciamiento de que han asegurado las garantías del debido proceso de las partes.

45. Es así que se denota por parte de los juzgadores el énfasis en la protección que afirman han dado al derecho a la defensa para que no se genere un estado de indefensión, más allá del tiempo para emitir la sentencia de segundo nivel, resultando trascendental observar que para los jueces provinciales, la consolidación procesal para que el tribunal de alzada emita su fallo sí influyó en dicho lapso, ya que conforme se mencionó en los párrafos precedentes, existieron durante el proceso algunas circunstancias: la devolución del expediente al inferior y el envío final al superior; los aspectos relacionados al juez ponente originario, en cuanto a su comisión de servicios y vacaciones, así como la excusa de la nueva jueza suplente; y, el hecho de que una vez desarrollada la audiencia de apelación, la suscripción final de la decisión de segunda instancia superó el tiempo establecido para el efecto.

46. Por lo tanto, si bien se evidencia una demora en la resolución del segundo nivel, este Organismo no cuenta con elementos que permitan corroborar que el retardo se deba exclusivamente a una conducta deliberada de los juzgadores como exige el tercer parámetro antes indicado para que constituya una violación al plazo razonable.

47. Por último, esta Corte no verifica la ocurrencia del cuarto componente, esto es, una afectación en la situación jurídica de la accionante; puesto que se constata que las partes procesales expresaron sus posiciones jurídicas durante la tramitación de la acción de protección y, finalmente, se rechazó la demanda -por no haberse encontrado una vulneración de derechos-, en una sentencia de segunda instancia debidamente motivada.[18]

48. En tal virtud, este Organismo verifica que la actuación de la Sala Provincial al resolver el recurso de apelación no vulneró el plazo razonable como derecho autónomo de la accionante.

6. 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:

[18] CCE, sentencia 3268-19-EP/23, 25 de octubre de 2023, párr. 43.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **2698-19-EP** presentada por Nora Catalina González Escobar.

2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 07 de marzo de 2024; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec