

Quito, D.M., 11 de enero de 2024

CASO 2451-19-EP

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

SENTENCIA 2451-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de las sentencias de primera y segunda instancia dictadas en el marco de una acción de protección planteada en contra del auto de pago emitido en un proceso de ejecución coactiva, al no evidenciar que se haya incurrido en la deficiencia de insuficiencia motivacional.

1. Antecedentes procesales

1. El 18 de febrero de 2019, Johnny Frank Mata González presentó una acción de protección en contra del director provincial de Guayas de la Contraloría General del Estado (“CGE”) y del contralor general del Estado, impugnando el auto de pago de 26 de julio de 2016 emitido dentro del proceso de ejecución coactiva 0736-2016-DR1DPGY.¹
2. En sentencia de 28 de febrero de 2019, la jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar con sede en Guayaquil, provincia del Guayas (“**jueza de instancia**”) declaró sin lugar la acción de protección.² Johnny Frank Mata González interpuso recurso de apelación.

¹ El accionante explicó que la CGE efectuó el examen especial del “Proceso de contratación y ejecución de la vía Monte Sinaí-Marcos Morona-Flor de Bastión” a cargo de la delegación de CORPECUADOR Guayas, por el periodo comprendido entre el 01 de marzo de 2009 y el 28 de mayo de 2010 en el cual actuó como fiscalizador-supervisor. A propósito de aquello, el 16 de abril de 2014 la CGE confirmó la responsabilidad civil predeterminada en su contra mediante glosa de 08 de octubre de 2012 por el monto de USD 167,549.16 dado que “supuestamente [...] no realicé los controles permanentes de calidad de los materiales que se emplearon en las obras ejecutadas”. El 17 de mayo de 2016, se emitió el título de crédito en su contra y el 26 de julio de 2016, se dictó el auto de pago en el que se incluyó como medida cautelar la prohibición de ausentarse del país. El accionante alegó que la prohibición de salida del país solo podía ser ordenada por una autoridad jurisdiccional y no por un funcionario recaudador de coactiva. Sostiene que se vulneraron sus derechos a la defensa, al debido proceso, a entrar y salir libremente del país y a la seguridad jurídica. La acción de protección fue signada con el número 09571-2019-00657.

² La jueza de instancia consideró que el actor había sido debidamente notificado con lo actuado en el procedimiento coactivo y que el acto impugnado se fundamentó en normativa previa. Agregó que el artículo 164 del Código Tributario, que facultaba a la CGE para emitir el acto impugnado, fue analizado por la Corte

3. En sentencia de 19 de julio de 2019, la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala Provincial**”) desechó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.³
4. El 19 de agosto de 2019, Johnny Frank Mata González (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de 28 de febrero de 2019 y 19 de julio de 2019.
5. Por sorteo de 02 de octubre de 2019, le correspondió el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo. Mediante auto de 22 de octubre de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección.⁴
6. El 22 de noviembre de 2023, la jueza ponente avocó conocimiento y requirió a las autoridades judiciales accionadas un informe de descargo.

2. Competencia

7. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la 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 vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

8. El accionante sostiene la vulneración de los derechos a entrar y salir libremente del país y a la seguridad jurídica (artículos 66 numeral 14 y 82 de la Constitución) en concordancia con el artículo 281 del Código Orgánico Administrativo (“**COA**”). Asimismo, alega la inobservancia de los artículos 97 y 437 de la Constitución.

Constitucional dentro del caso 0050-09-IN, Organismo que habría concluido que esta norma “no vulnera el derecho a transitar libremente previsto en el numeral 14 del Artículo 66 de la Constitución”.

³ La Sala Provincial consideró que la entidad accionada “ha actuado con legitimidad al dictar la prohibición de salida del país en contra del accionante, ya que el Art. 164 del Código Tributario contempla dicha medida y esta disposición legal no contraviene el derecho del Art. 66 número 14 de la Constitución de la República, porque así lo ha resuelto el máximo organismo de justicia constitucional del país”.

⁴ La Sala de Admisión fue conformada por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo y Enrique Herrería Bonnet y el entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

9. Respecto de la sentencia de primera instancia, señala que en aquella se hizo referencia a los derechos a la seguridad jurídica y a entrar y salir del país libremente, pero

en su fallo niega este derecho, no entendiéndose que mismo es lo que quiere decir la Magistrada, y lo que hace es crear una verdadera confusión en su resolución. Notándose de manera muy clara el desconocimiento de los derechos fundamentales del ciudadano ecuatoriano, dejando de lado la lealtad procesal [...]. Por otra parte, en la motivación de su fallo dice cuáles son las garantías constitucionales que se están vulnerando, y después indica que cualquier asunto circunstancial, debería hacerse por otra vía Judicial como el Contencioso Administrativo, con esta terrible interpretación errónea, lesiona gravemente mis derechos como ciudadano ecuatoriano y violentando la norma expresa en los Artículos de la Constitucionales Art. 66 N.- 14, parte Final y artículos 82, 97 y 437 de este mismo cuerpo legal y una vez más la Magistrada inventando procedimientos que uno debería utilizar y no son los que manda la ley (sic).

10. Respecto de la sentencia de segunda instancia, aduce que no se tomaron en cuenta los fallos invocados por él, particularmente la sentencia 130-13-SEP-CC. Tras citar el decisorio de la sentencia, manifiesta: “se puede notar que los Magistrados de la Corte Provincial del Guayas, no tomaron en cuenta la decisión y el pronunciamiento de la resolución de la Corte Constitucional de la República del Ecuador, que se manifiesta con claridad la vulneración de derechos constitucionales en una acción de Coactiva (sic) con el IEES”.
11. Finalmente, explica las vulneraciones de derechos producidas por la CGE puntualizando que los funcionarios de recaudación coactiva no son competentes para ordenar la prohibición de salida del país, según el artículo 66 numeral 14 de la Constitución, en concordancia con el artículo 281 del COA. Señala que las autoridades judiciales accionadas incumplieron el mandato constitucional del artículo 66 numeral 14, incurriendo en el delito de prevaricato. Además, alega que, dentro del proceso administrativo seguido por la CGE, se ignoraron sus fundamentos y se notificó el auto de pago en un casillero que no le pertenecía, vulnerando el derecho a la defensa.
12. Por lo expuesto, solicita que se ordene levantar la prohibición de salida del país que pesa en su contra.

3.2. Argumentos de las judicaturas accionadas

13. En escrito de 06 de diciembre de 2023, la jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar con sede en Guayaquil, Leonor Azucena Ramírez Campos, realiza un recuento de las principales actuaciones procesales.

Posteriormente, menciona que, de acuerdo al accionante, la sentencia de primer nivel no está motivada. Sin embargo, considera que “cumplió con la referencia a los hechos, enunció las disposiciones jurídicas vigentes e ilustró con doctrina aplicables (sic) al caso, y dio la explicación de la pertinencia de su aplicación para el caso, dando una respuesta jurídica, atinente, coherente y razonada al objeto de la controversia”. Finalmente, sostiene:

a la fecha en que emití mi fallo, era constitucionalmente válida la facultad que tenían los funcionarios ejecutores para dictar medidas precautelatorias, como ‘el arraigo o la prohibición de ausentarse’, prevista en el artículo 164 del Código Tributario, razón por la cual este tipo de actos no vulneraba hasta ese entonces, el derecho a transitar libremente previsto en el numeral 14 del artículo 66 de la Constitución, concluyendo de esta manera que el funcionario accionado actuó con legitimidad al dictar la prohibición de salida del país en contra del accionante.

14. A pesar de haber sido debidamente notificados, los jueces de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas no han remitido el informe requerido en auto de 22 de noviembre de 2023.⁵

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

15. 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 fundamental.⁶
16. El accionante alega, en el párrafo 9 *ut supra*, que la sentencia de primera instancia desconoció sus derechos y pese a que estableció las garantías constitucionales que se estarían vulnerando, “después indica que cualquier asunto circunstancial, debería hacerse por otra vía Judicial como el Contencioso Administrativo” (sic). Si bien la alegación no configura un cargo completo, haciendo un esfuerzo razonable y en virtud del principio

⁵ El auto de 22 de noviembre de 2023 fue notificado el 23 de noviembre de 2023 a los correos electrónicos luisa.armijos@funcionjudicial.gob.ec, adriana.mendoza@funcionjudicial.gob.ec y shirley.ronquillo@funcionjudicial.gob.ec, conforme consta de la razón de notificación emitida por el actuario del despacho a foja 19 del expediente constitucional.

⁶ Existe una argumentación clara, cuando los cargos de la parte accionante reúnen, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (*tesis*), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (*base fáctica*) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (*justificación jurídica*). CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrs. 16 y 18.

iura novit curia,⁷ esta Corte revisará si en la sentencia de primera instancia se realizó un análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales previo a señalar la vía a la que le correspondería acudir a la parte accionante, a través del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Así, para dar respuesta al cargo, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró la sentencia de primera instancia el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque habría incurrido en la deficiencia motivacional de insuficiencia al presuntamente no haber analizado la existencia de vulneración de derechos constitucionales?**

17. De la argumentación sintetizada en el párrafo 10 *ut supra*, se desprende que el accionante alega que la Sala Provincial no tomó en cuenta los fallos invocados por él, particularmente la sentencia 130-13-SEP-CC, en la que se habría resuelto sobre la vulneración de derechos constitucionales en un proceso coactivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Al respecto, este Organismo ha señalado que:

Quando el argumento de la vulneración de derechos presentado en una acción extraordinaria de protección se basa en la inobservancia de un precedente constitucional, para que sea considerado claro, deberá reunir los elementos mínimos necesarios comunes (tesis, base fáctica y justificación jurídica) y, dentro de la justificación jurídica, deben incluirse al menos los siguientes elementos: i. La identificación de la regla de precedente y ii. La exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso.⁸

18. Al respecto, el accionante se limitó a citar el decisorio de la sentencia que considera inobservada sin explicar qué regla de precedente estaría contenida en la sentencia invocada y por qué aquella debió ser aplicada a su caso concreto. Por tanto, ni aun haciendo un esfuerzo razonable, es posible plantear un problema jurídico respecto del cargo del accionante.
19. Sobre el párrafo 11 *ut supra*, el accionante alega que la CGE vulneró sus derechos al ordenar la prohibición de salida del país sin que el funcionario de coactiva tenga competencia, que sus fundamentos no fueron considerados por la autoridad de control y que el auto de pago habría sido notificado a un casillero que no le correspondía. Adicionalmente, sostiene que las autoridades judiciales accionadas inobservaron el mandato constitucional del artículo 66 numeral 14. Sin embargo, analizar estos cargos implicaría responder cuestiones propias del juicio de origen. Es decir, resolver si la

⁷ LOGJCC, artículo 4 numeral 13: “La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: [...] 13. *Iura novit curia*.- La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional”.

⁸ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42.

acción de protección era procedente o no en cuanto a si la prohibición de salida del país vulneró sus derechos y contravino prohibiciones constitucionales.

20. Este Organismo debe recordar que, en el marco de una acción extraordinaria de protección, solo puede pronunciarse respecto a las vulneraciones de derechos constitucionales que se originen directamente de la decisión judicial impugnada, pues no le compete valorar el mérito de las razones jurídicas expuestas por los administradores de justicia en sus decisiones, ni resolver el fondo de la controversia. Únicamente, *de forma excepcional y de oficio*, la Corte Constitucional puede conocer el mérito de un proceso de garantías jurisdiccionales de acuerdo con los presupuestos establecidos en la sentencia 176-14-EP/19. En atención a aquello, no se planteará un problema jurídico respecto de las alegaciones contenidas en el párrafo 11 *ut supra*.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿Vulneró la sentencia de primera instancia el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque habría incurrido en la deficiencia motivacional de insuficiencia al presuntamente no haber analizado la existencia de vulneración de derechos constitucionales?

21. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución establece que: “[l]as resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”. Al respecto, es preciso enfatizar que “[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”.⁹ En consecuencia, al realizar este análisis, la Corte Constitucional se encuentra impedida de pronunciarse respecto a lo acertado o no del razonamiento expuesto por la autoridad emisora de una decisión.¹⁰
22. En la sentencia 1158-17-EP/21, este Organismo señaló que se entiende que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa; es decir, integrada por una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente. Respecto de la primera, la decisión judicial “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

⁹ CCE, sentencia 2128-16-EP/21, 01 de diciembre de 2021, párr. 27.

¹⁰ CCE, sentencia 298-17-EP/22, 20 de abril de 2022, párr. 43.

del caso [...]”, y respecto de la segunda, la decisión judicial “debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”.¹¹

- 23.** Adicionalmente, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, cuando se trata de garantías jurisdiccionales, para que la argumentación jurídica sea suficiente los juzgadores deben realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de los derechos constitucionales.¹² Solo en caso de que en dicho análisis no se determine la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juzgador determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.
- 24.** El accionante aduce que la jueza de instancia desconoció sus derechos y pese a que estableció las garantías constitucionales que se estarían vulnerando “después indica que cualquier asunto circunstancial, debería hacerse por otra vía Judicial como el Contencioso Administrativo” (sic). En razón de esta alegación, se examinará únicamente el cumplimiento del tercer elemento de la motivación referido en el párrafo 23 *ut supra*.
- 25.** De la revisión de la sentencia impugnada, se observa que, en el considerando sexto, la jueza de instancia resumió los cargos del accionante y señaló que corresponde determinar si su pretensión se refiere a cuestiones de legalidad o de constitucionalidad. A continuación, determinó:

el accionante ha sido debidamente notificado con todo lo actuado en el mismo [procedimiento coactivo], por ello es que ha podido presentar el Recurso de Revisión del auto y de las medidas cautelares impuesta (sic) en su contra por la misma entidad accionada. De igual forma se evidencia que el acto administrativo emitido por el Director Provincial de la Contraloría General del Estado, se ha basado en normas que se encuentran previamente establecidas en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y sus reglamentos respectivos, así como las normas establecidas en el Código Orgánico Tributario y el Código Orgánico Administrativo. Además [...] ya existe un pronunciamiento de la Corte Constitucional mediante Sentencia dictada No. 031-09-SEP-CC, [...] que tiene efecto erga omnes. De igual forma Existe la Resolución de la Corte Constitucional, mediante SENTENCIA No.- 009-12-SIN-CC [...] que hace un análisis y niega la Inconstitucionalidad del Art. 164 del Código Tributario, normativa que facultaban (sic) a la Contraloría emitir sus resoluciones.

- 26.** Posteriormente, la jueza de instancia señaló que es necesario revisar la competencia del funcionario de la CGE para ordenar la prohibición de salida del país en procedimientos coactivos que no corresponden a administraciones tributarias. En esa línea, consideró:

¹¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.

¹² CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 28.

frente a las observaciones realizada (sic) por la Corte Constitucional en sus pronunciamiento (sic) jurisprudenciales ha indicado que mal podría alegarse violación de derechos constitucionales. La denominación de jueces de coactiva se encuentra en más de un centenar de normas del ordenamiento jurídico ecuatoriano y siempre se ha entendido que los funcionarios públicos ejercen jurisdicción coactiva, así lo indica el Código Orgánico De Proceso, Código Orgánico Tributario. Considerándose que desde el 30 de noviembre del 2007, el Código Tributario tenía la jerarquía de ley Orgánica [...] la Corte constitucional afirmo (sic) en su sentencia referida de inconstitucionalidad al art. 164 del Código Orgánico Tributario “Que la facultad que tienen los funcionarios ejecutores para dictar medidas precautelares como ‘arraigo o la prohibición de ausentarse’, prevista en el art. 164 del Código Tributario, no vulnera el derecho a transitar libremente [...]”; siendo esta la normativa empleada como ley conexas (sic) a las de la Contraloría General del Estado, mal podría observarse como derecho violentado la adopción de esta disposición como medida cautelar dictada por el Director Provincial de la Contraloría General del Estado en el auto de pago emitido en contra del accionante.

- 27.** Finalmente, la jueza de instancia señaló que de los recaudos procesales se constata que “no existe vulneración de derecho constitucional alguno al actor de la presente causa. Por tal razón no existe vulneración al debido proceso, ni del derecho que tienen los accionantes a la defensa”. Agregó, sobre la seguridad jurídica, que “en el caso que nos ocupa dentro del acto administrativo existen procedimientos y leyes claras aplicadas por la Contraloría General del Estado” y concluyó lo siguiente:

el auto de pago de fecha 26 de julio del 2016 realizado por el delegado provincial de la Contraloría General del Estado y estando esté al momento de dictarlo, facultado por la ley para dictar las medidas cautelares en contra del accionante y que de no estar de acuerdo con el mismo deberá iniciar las acciones ante los tribunales competentes en este caso ante los Tribunales Contencioso Administrativos

- 28.** De lo anterior, esta Corte constata que la jueza de instancia realizó un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de derechos constitucionales previo a establecer la vía a la que debía acudir la parte accionante. De modo que, la sentencia impugnada cumple el tercer elemento de una motivación suficiente en garantías jurisdiccionales.
- 29.** Por lo expuesto, este Organismo concluye que la decisión impugnada no vulneró la garantía de la motivación del accionante en relación con el cargo planteado, sin que le corresponda a esta Corte evaluar la corrección o incorrección del razonamiento de la jueza de instancia.

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:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **2451-19-EP**.
2. Devolver el expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de 11 de enero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL