

Quito, D.M., 08 de marzo de 2023

**CASO No. 205-18-EP**

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

**SENTENCIA No. 205-18-EP/23**

**Tema:** En esta decisión se analiza si la sentencia de 15 de noviembre de 2017, emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario, con sede en cantón Guayaquil, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y la seguridad jurídica de la compañía accionante. La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección en tanto no se verifica la vulneración de los derechos constitucionales alegados.

**I. Antecedentes**

1. El 23 de febrero de 2015, María del Carmen Burgos Macías, procuradora judicial del CONSORCIO ECUATORIANO DE TELECOMUNICACIONES S.A. CONECEL, presentó una demanda de excepciones a la coactiva en contra del “*señor recaudador del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Lorenzo de Pailón*”<sup>1</sup> (GAD de San Lorenzo de Pailón, provincia de Esmeraldas). El proceso fue signado con el No. 09503-2015-0031 y su conocimiento recayó en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil (Tribunal Distrital).
2. El Tribunal Distrital mediante sentencia de 15 de noviembre de 2017 declaró sin lugar la demanda presentada. En contra de esta decisión, CONECEL interpuso recurso de aclaración; el Tribunal Distrital con auto de 08 de diciembre de 2017 negó la petición.

<sup>1</sup> Conforme consta en la demanda a fojas 46 del expediente.

CONECEL planteó en su demanda la excepción prevista en el numeral 10 del artículo 212 del Código Tributario: “*Nulidad del auto de pago o procedimiento de ejecución por falsificación del título de crédito; por quebrantamiento de las normas que rigen su emisión o falta de requisitos legales que afecten la validez del título o procedimiento*”. Se impugnó por parte de la compañía actora el auto de pago No. 013-2014 emitido por la cantidad de USD\$ 181.388,96; el auto de pago se basa en el artículo 18 de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo Municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón San Lorenzo, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 252 de 23 de mayo de 2014, por lo que, los títulos de crédito No. 0000891 GADM-SL, 0000892 GADM-SL y 0000893 GADM-SL se emitieron por conceptos de tasa por ocupación de espacio aéreo por la colocación de antenas, tasa por colocación de estructura metálica y tasa por permiso de implantación de estructura metálica ubicada en el cantón San Lorenzo de Pailón por el año 2014. Los títulos de crédito fueron emitidos el 28 de mayo de 2014 y notificados el 05 de junio de 2014; en tanto que, los días 10, 11 y 14 de julio de 2014 se citó a la compañía actora con el auto de pago No. 013-2014.

3. El 15 de enero de 2018, Nathalie Rostán Palacios, procuradora judicial de CONECEL presentó acción extraordinaria de protección (en adelante “la compañía accionante”) en contra de i) la sentencia dictada por el Tribunal Distrital de 15 de noviembre de 2017; y, ii) el auto de aclaración dictado el 08 de diciembre 2017 por el Tribunal Distrital.
4. Con auto de 10 de mayo de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, admitió a trámite la acción planteada dentro de la causa signada con el N° 205-18-EP, correspondiéndole su sustanciación a la ex jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza.
5. En sorteo de causas realizado en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo, de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa le correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce. Mediante providencia de 09 de enero de 2023, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso, requirió a los jueces actuantes del Tribunal Distrital que remitan un informe motivado; y, dispuso su notificación a las partes procesales.
6. En el expediente consta el oficio ingresado el 18 de enero de 2023 por la doctora Shirley Holguín Herrera, secretaria del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil

## **II. Competencia**

7. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador; y, artículos 63 y 191 número 2 letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional 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.

## **III. Alegaciones de las Partes**

### **3.1. De la Compañía Accionante**

8. La compañía accionante alega que las dos decisiones impugnadas vulneran la tutela judicial efectiva, el derecho a la defensa en la garantía de no ser privado de esta en ninguna etapa o grado del procedimiento y en la garantía de la motivación, y la seguridad jurídica, conforme a lo previsto en los artículos 75, 76 numeral 7, literal a) y l) y 82 de la Constitución de la República.
9. En cuando a la presunta afectación de la tutela judicial efectiva señala que los jueces accionados “(...) *manifiestan, de manera lacónica, que el único supuesto motivo en el que sustentan su decisión de declarar sin lugar la demanda de excepciones propuesta por mi representada es la falta de cumplimiento de los (sic) establecido en el artículo*

*227 del Código Tributario (...)”<sup>2</sup> cuando dentro de la demanda “(...) se determina como parte demandada al ‘señor Recaudador del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Lorenzo del Pailón’, por haber propuesto como excepción la establecida en el artículo 212 del Código Orgánico Tributario (...)”.*

- 10.** Señala que la falta de motivación de la sentencia derivó en el impedimento a una tutela judicial efectiva, pues se dictó una resolución inmotivada que no cumple con los requisitos legales mínimos; aduce que inclusive el Tribunal a quo, alegando la existencia de una supuesta falta de legítimo contradictor se ha negado a conocer los puntos controvertidos dejándole en absoluta indefensión. Menciona que las decisiones impugnadas inobservan los preceptos procesales aplicables a los procedimientos de ejecución coactiva, específicamente los relacionados con la legitimación en la causa, toda vez que, se alegó una notoria nulidad que vició en su totalidad el procedimiento de ejecución. En definitiva, sostiene que *“CONECEL no tiene conocimiento del razonamiento, que debe existir entre los hechos y el derecho, realizado por el Tribunal al dictar la sentencia, que lo llevó a validar el errado actuar de la Autoridad Demandada específicamente en el hecho evidente que CONECEL desconocía los rubros que se le exigieron sean pagados (...)”.*
- 11.** Agrega que CONECEL *“alegó la nulidad del procedimiento de ejecución coactiva No. 013-2014 seguido en su contra toda vez que se inobservaron las normas contenidas en el artículo 149 del Código Tributario (...) dado que la Resolución No. 0097-DF-GADM-SL-2014 mediante la cual se resuelve declarar sin lugar los reclamos administrativos de observaciones a los Títulos de Crédito (...) fue emitida (sic) el 18 de julio de 2017 y el auto de pago emitido con fecha 21 de julio del 2014 (...) es decir cuando dicho acto administrativo aún no se encontraba firme y ejecutoriado (...)”.* Reitera que *“(...) en ningún momento ha sido notificada con un título de crédito, liquidación, catastro o documento que incluya un informe técnico o inventario que le permita conocer claramente dicho particular y su antecedente y ejercer su derecho a la defensa, lo que deviene en la inexistencia de una obligación líquida y determinada, a pesar de ello, el Tribunal se ha centrado en afirmar que existe falta de legítimo contradictor, cuando aquello es errado”.*

---

<sup>2</sup> Código Tributario: “Art. 227.- Partes.- Son partes en el procedimiento ante el Tribunal Distrital de lo Fiscal: el actor, el demandado y el tercero perjudicado.

Actor es la persona natural, que deduce la demanda o la persona jurídica o ente colectivo sin personalidad jurídica, a nombre de quien se propone la acción o interpone el recurso que ha de ser materia principal del fallo.

Demandado es la autoridad del órgano administrativo del que emanó el acto o resolución que se impugna; el director o jefe de la oficina u órgano emisor del título de crédito, cuando se demande su nulidad o la prescripción de la obligación tributaria, o se proponga excepciones al procedimiento coactivo; y, el funcionario recaudador o el ejecutor, cuando se demande el pago por consignación o la nulidad del procedimiento de ejecución.

Tercero es todo aquel que dentro del procedimiento administrativo o en el contencioso, aparezca como titular de un derecho incompatible con el que pretenda el actor y solicite ser oído en la causa”.

12. Sobre la alegada vulneración de la seguridad jurídica sostiene que “(...) *la competencia para administrar, en su totalidad, el régimen general de telecomunicaciones corresponde al Estado Central, por intermedio del Ministerio de Telecomunicaciones de la Sociedad de la Información y sus organismos adscritos (...) y no a los gobiernos autónomos descentralizados municipales del país. Resulta evidente, entonces que, los órganos jurisdiccionales no pueden desconocer estas disposiciones contenidas en la norma de mayor jerarquía de nuestro Ordenamiento Jurídico en su afán de encubrir las arbitrariedades en las que incurren (sic) municipio como el del Cantón San Lorenzo del Pailón, efectuando una interpretación restrictiva que soslaya, rotundamente, el derecho a la seguridad jurídica*”. Agrega que el Tribunal Distrital validó, tácitamente, un acto jurídico que es ineficaz a la luz de las normas del ordenamiento jurídico integral, pues se evidencia que el título emitido pretende cobrar por el funcionamiento de la infraestructura que se coloca para la prestación de los servicios finales y portadores de telecomunicaciones en general que no se encuentra dentro de las competencias de los GADs.
13. Menciona que “(...) *no basta con que las Ordenanzas emitidas por los municipios cumplan con los requisitos formales para su aprobación y publicación, sino que, además deben observar y acatar el ordenamiento jurídico en general, sin que puedan extralimitar sus funciones, pues generan un ilegítimo estado de inseguridad jurídica e incertidumbre en el sujeto pasivo y en el Estado en general, en suma no pueden expedirse actos cuyo contenido no esté conforme con las disposiciones contenidas en la Norma Fundamental, so pena de carecer de eficacia jurídica tal como lo prevé el artículo 424*” de la Constitución.
14. Su pretensión es que se declare la violación de los derechos alegados en las decisiones impugnadas; y, que se disponga la emisión de una resolución que resuelva motivadamente sus pretensiones.

### **3.2. Posición de las Autoridades Jurisdiccionales Accionadas**

15. La doctora Shirley Holguín Ortega, secretaria del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario, con sede en Guayaquil mediante oficio 09503-2015-0031-OFICIO-00023-2023 de 16 de enero de 2023, dio a conocer el informe de los jueces del Tribunal Distrital, en los siguientes términos:

*“PRIMERO: La sentencia emitida dentro de esta causa, el miércoles 15 de noviembre del 2017 (...) fue suscrita por los jueces Dr. Mario Felipe Proaño Quevedo. Ab. Fernando Xavier Andrade Álvarez; y Ab. Andrés Floresmilo Piedra Pinto: de los cuales únicamente el juez Andrés Piedra Pinto, forma parte del*

*Tribunal al que se ha sorteado la presente causa; por lo que, dos jueces que integramos este tribunal nos vemos jurídicamente impedidos de elaborar un informe de descargo referente a un fallo del cual no emitimos ningún criterio. SEGUNDO: Sin perjuicio de lo cual, tenemos a bien indicar que de la lectura de la sentencia emitida dentro del presente juicio, se observa que ésta fue declarada sin lugar en vista de que la compañía accionante en su acto de proposición señaló que la autoridad demandada era el*

*Recaudador del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Lorenzo de Pailón, sin embargo de acuerdo a lo establecido en el artículo 227 del Código Tributario, aplicable al caso, en los juicios de excepciones, el demandado es el director o jefe de la oficina u órgano emisor del título de crédito: en tal virtud al ser el Director Financiero del GAD Municipal, el emisor de los títulos de crédito que se pretendían ejecutar a través del procedimiento de cobro No. 013-2014 era la autoridad que debía ser demandada, por consiguiente al no plantearse la demanda en contra de esta autoridad se produjo lo que en doctrina se denomina como falta de legítimo contradictor o falta de legitimación en la causa (legitimatio ad causam) de acuerdo a lo señalado en la sentencia”.*

#### **IV. Cuestión Previa**

- 16.** Antes de abordar el análisis constitucional del caso, es necesario precisar que la compañía accionante planteó en su demanda la excepción prevista en el numeral 10 del artículo 212 del Código Tributario: *“Nulidad del auto de pago o procedimiento de ejecución por falsificación del título de crédito; por quebrantamiento de las normas que rigen su emisión o falta de requisitos legales que afecten la validez del título o procedimiento”*. Al respecto, la Corte Nacional de Justicia en la resolución de 30 de junio de 2009 señaló que: *“los juicios de excepciones a la coactiva, se constituyen procesos de conocimiento, únicamente cuando se refieren a asuntos de derecho material o de fondo, es decir cuando las excepciones propuestas son las que constan expresamente detalladas en los numerales 3, 4 y 5 del artículo 212 del Código Tributario que se refiere ‘De las excepciones’; en los demás casos, al tratarse de los numerales 1, 2, 6, 7, 8, 9, y 10 del artículo 212 mencionado, el proceso se constituye de ejecución y no de conocimiento, tornándose en **improcedente el recurso extraordinario de casación**, si se lo interpone amparándose en estos numerales”* (énfasis agregado)<sup>3</sup>.
- 17.** En tal razón, la compañía accionante no debía agotar el recurso extraordinario de casación, siendo procedente la presentación directa ante la Corte Constitucional de la demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por el Tribunal Distrital y el auto que negó el pedido de aclaración dictado por esta misma judicatura.

#### **V. Análisis del Caso**

- 18.** Previo a iniciar el análisis constitucional del caso, es importante señalar que, si bien la compañía accionante identificó como decisiones impugnadas a la sentencia de 15 de noviembre de 2017 y al auto 08 de diciembre de 2017 que negó el pedido de aclaración, emitidas por el Tribunal Distrital, en definitiva, se observa que las alegaciones sobre las presuntas afectaciones se centran en la sentencia; de ahí que el análisis se realizará únicamente respecto de esta decisión.

---

<sup>3</sup> Corte Nacional de Justicia, Resolución de 30 de junio de 2009, publicada en el Registro Oficial 650 de 6 de agosto de 2009, artículo primero. Fallo de triple reiteración.

19. Por otra parte, las alegaciones que vierte la entidad accionante sobre la tutela judicial efectiva, está dirigida a cuestionar su afectación como consecuencia de la vulneración de la garantía de la motivación por parte de los jueces del Tribunal Distrital; en consecuencia, como lo ha hecho este Organismo en otros casos, con el fin de evitar la reiteración argumental en el análisis y dotar de un contenido específico claro a cada derecho, se analizará el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.<sup>4</sup> Por otra parte, en cuanto a los cargos en constan en el párrafo 12 *ut supra* respecto de la presunta vulneración de la seguridad jurídica, se encuentra que existe una argumentación mínimamente completa sobre una actuación del Tribunal Distrital, por lo que también se analizará si ha existido una afectación de este derecho a partir de los cargos formulados por la compañía accionante.
20. Se observan además argumentos sobre la alegada nulidad del procedimiento coactivo y las presuntas inobservancias legales en las que habría incurrido del GAD de San Lorenzo de Pailón y alegaciones respecto de que no existía una obligación líquida y determinada por no haber sido notificada con un título de crédito o documento que le permita conocer los rubros a ser pagados, lo que habría vulnerado su derecho a la defensa, conforme se desprende del párrafo 11. Al respecto, cabe indicar que este tipo de alegaciones no establecen elementos que permitan determinar una vulneración de derechos constitucionales por acción u omisión del Tribunal Distrital; por lo que, aun haciendo un esfuerzo razonable este Organismo no encuentra que a partir de los cargos formulados pueda analizar una presunta vulneración de derechos<sup>5</sup>; en este sentido, se abstiene de realizar consideraciones al respecto.
21. Así también, el control que realiza la Corte Constitucional se restringe a la presunta violación de derechos constitucionales en la emisión de la decisión judicial impugnada y a las vulneraciones ocurridas en la tramitación del proceso, por lo que está limitada a pronunciarse respecto del mérito del proceso original<sup>6</sup>, toda vez que esta labor se encuentra reservada a la justicia ordinaria. Tomando en cuenta aquello, este Organismo está impedido de emitir un pronunciamiento sobre las argumentaciones vertidas sobre la supuesta nulidad del procedimiento de ejecución coactiva, pues lo que se pretende es un pronunciamiento sobre el fondo del proceso de origen. Si se analiza lo solicitado por la compañía accionante se estaría realizando un examen de mérito, el cual está permitido únicamente en procesos de garantías constitucionales cuando se cumplen ciertos requisitos, y este caso no deviene de un proceso de garantías<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párrafo 122: “*Por eficiencia y economía procesal, para evitar la reiteración argumental en los análisis y para dotar de un contenido específico claro a cada derecho, cuando se argumente la violación de la tutela efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, el juez o jueza podrá direccionar el análisis a la garantía que corresponda del debido proceso y podrá tratar cada garantía de forma autónoma*”

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párrafo 21.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párrafo 52.

<sup>7</sup> *Ibíd*, párrafo 53.

22. Una vez puntualizado lo anterior, este Organismo encuentra argumentos completos para analizar la presunta vulneración de la garantía de la motivación y del derecho a la seguridad jurídica; en tal sentido, se formula el siguiente problema jurídico: **¿la sentencia emitida el 15 de noviembre de 2017 por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario, con sede en Guayaquil, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y la seguridad jurídica, conforme a lo previsto en los artículos 76, número 7, literal l) y 82 de la Constitución de la República, respectivamente?**

*Análisis del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación*

23. De conformidad con el artículo 76 de la CRE, en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones, se asegurará el derecho al debido proceso que, entre otras garantías básicas, incluirá el derecho a recibir resoluciones motivadas por parte de los poderes públicos; así, el numeral 7, letra l) del citado artículo puntualiza 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”*. En este mismo sentido, la Corte Constitucional ha señalado que *“(…) los juzgadores en la sentencia, para que se considere que hay motivación, deben al menos i) enunciar en la sentencia las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron y ii) la explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”*<sup>8</sup>, de tal forma que el justiciable pueda conocer las razones por las cuales la autoridad jurisdiccional ha llegado a determinada conclusión<sup>9</sup>.
24. Este Organismo en su reciente jurisprudencia ha precisado que lo que exige esta garantía, según lo previsto en nuestra Constitución es que la motivación sea suficiente, esto es, que satisfaga los elementos argumentativos mínimos, mas no garantiza que la motivación de toda decisión pública sea correcta conforme al Derecho y conforme a los hechos, lo que es tarea del ordenamiento jurídico en su conjunto<sup>10</sup> y las *“incorrecciones afectan la validez de las resoluciones de autoridad pública y deben ser corregidas (dejadas sin efecto) por los órganos competentes a través de los medios de impugnación disponibles”*<sup>11</sup>; así, en el ámbito jurisdiccional, la motivación consiste fundamentalmente en el ejercicio argumentativo por medio del cual los jueces fundamentan su interpretación de las disposiciones normativas aplicadas a los casos bajo su resolución<sup>12</sup>.
25. A la luz de lo establecido en la sentencia N° 1158-17-EP/21, una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1184-12-EP/19 de 11 de diciembre de 2019, párrafo 19.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 394-14-EP/20 de 19 de mayo de 2020, párrafo 24.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párrafo 26. En esta sentencia, este Organismo ha señalado que *“(…) el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente (...)”*.

<sup>11</sup> *Ibíd.*, párrafo 23.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 480-17-EP/21 de 22 de septiembre de 2021, párrafo 17.

como en la fundamentación fáctica. A saber: “(...) *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*”. En esta misma sentencia, este Organismo señaló que “*Una argumentación jurídica es insuficiente cuando la respectiva decisión cuenta con alguna fundamentación normativa y alguna fundamentación fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente porque no cumple el correspondiente estándar de suficiencia*”.

26. La argumentación de la compañía accionante se centra en cuestionar que la sentencia impugnada es inmotivada pues no cumple con los requisitos legales mínimos; que se desconoce el razonamiento que debe existir entre los hechos y el derecho realizado por el Tribunal Distrital y que alegando la existencia de una supuesta falta de legítimo contradictor no se ha conocido ninguno de los puntos controvertidos. A partir de lo expuesto, este Organismo considera pertinente determinar si la sentencia cuenta con una estructura mínimamente completa y si presenta una motivación suficiente.
27. De la revisión de la sentencia impugnada, se observa que el Tribunal Distrital expuso los antecedentes del proceso, entre los cuales se detallaron los argumentos de hecho y de derecho expuestos por la parte actora en la demanda<sup>13</sup>; los argumentos vertidos por el GAD de San Lorenzo de Pailón en contestación a la demanda; y, la constancia de la apertura de la causa a prueba.
28. Seguidamente el Tribunal Distrital determinó su competencia para conocer la causa<sup>14</sup>; indicó que se ha dado a la causa el trámite de ley y al no omitirse solemnidad alguna, declaró válido el proceso; al respecto, mencionó que el juez sustanciador al calificar la demanda “(...) *ordenó oficiosamente que se notifique al Alcalde del Municipio de San Lorenzo del Pailón y esta diligencia no se la efectuó; a pesar de que dicho funcionario con posterioridad ha comparecido al proceso, no obstante no existe nulidad a declarar una vez que no era el funcionario demandado expresamente por el actor (...) tampoco era la contraparte legítima al tenor de lo señalado en los artículos*

---

<sup>13</sup> De la sentencia se desprende lo siguiente: “*La Abogada MARIA DEL CARMEN BURGOS MACIAS, en su calidad de Procuradora Judicial a nombre y representación de CONSORCIO ECUATORIANO DE TELECOMUNICACIONES S.A. CONECEL, presentó ante el Juez de Coactiva del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Lorenzo del Pailón (fojas 91 a 94 vuelta), la demanda de Excepciones, para oponer la excepción determinada en el numeral 10 del artículo 212 del Código Tributario dentro de la Ejecución coactiva No. 013-2014 (...) Por lo siguiente: (...) La obligación tributaria hoy exigida por el GAD Municipal, no es determinada ni líquida, pues mi representada desconoce la forma a través de la cual fueron calculados los valores hoy exigidos por la Municipalidad, siendo su derecho por lo menos conocer de este particular (...) como PETICIÓN el actor solicita se suspenda inmediatamente el procedimiento de ejecución y su remisión a este Tribunal; se acepte la demanda de excepciones y se ordene el cese de las medidas cautelares. Tanto en el párrafo II como en el numeral 8 de la demanda identifica expresamente como demandado al Recaudador del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón san Lorenzo del Pailón*”.

<sup>14</sup> Citó los artículos 219 numeral 8 del Código Orgánico de la Función Judicial y los artículos 222 numeral 1 y 279 del Código Tributario.

*227 y 281 del Código Tributario; por ende la omisión o falta de notificación a dicho funcionario, no altera el desarrollo de la causa ni afecta la presente decisión (...)*”.

- 29.** Ahora bien, sobre el asunto cuestionado por la compañía accionante, se desprende que el Tribunal Distrital mencionó que previo a dictar el fallo que corresponde, procedería a verificar el cumplimiento de lo señalado en el artículo 227 del Código Tributario, específicamente, respecto a la parte demandada en el proceso; así menciona que:

*“(...) el actor señaló en su demanda -en cuanto a la determinación de la contraparte- que el ‘demandado’ era el señor Recaudador del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Lorenzo del Pailón. 4.1).- En el tercer inciso del Art. 227 del Código Tributario se señala que, cuando se proponga excepciones al procedimiento coactivo el demandado es el director o jefe de la oficina u órgano emisor del título de crédito, en el artículo 281 ibídem se señala que las excepciones se notificarán a la autoridad administrativa de la que proviene la orden de emisión del título de crédito. 4.2).- Conforme se aprecia en el auto de pago que obra a foja 83 de los autos, las obligaciones materia del cobro son los títulos de crédito Nos. 0000891, 0000892 y 0000893 GADM-SL, mismos que obran a fojas 80 a 82 de los autos, y en donde en su texto se lee que han sido emitidos por la Dirección Financiera del GAD Municipal y están suscritos por la Ing. Daris Caicedo Directora Financiera Municipal. 4.3).- Siendo entonces que en el presente proceso el actor no demandó al ‘director o jefe de la oficina u órgano emisor del título de crédito’ o a ‘la autoridad administrativa de la que proviene la orden de emisión del título de crédito’, que al efecto sería el Director Financiero Municipal, habiéndose restringido a demandar al Funcionario Recaudador que según el artículo 344 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización es el Tesorero Municipal, funcionario diferente al Director Financiero (Art. 339 del Cootad), lo que ha impedido que dicha autoridad intervenga en el presente proceso como demandado”.*

El Tribunal Distrital también explicó que:

*“4.4).- Se deja constancia que en el proceso consta la comparecencia del señor Freddy Garcés Mera quien en los escritos de fojas 132, 152, 153, 326, 353, 506, 543, 617, 619 y 628 señaló que comparecía como Tesorero del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de San Lorenzo del Pailón o también indicó que era Juez de Coactiva, conforme lo legitimó con el nombramiento que obra a fojas 623 de los autos; sin que conste en autos que adicionalmente a ser el Tesorero Municipal, y por ende el funcionario recaudador y ejecutor haya tenido también la calidad de Director del Departamento Financiero, lo que –de haberse demostrado- hubiere sido considerado por los Jueces al momento de resolver. 4.5).- No habiéndose contado con el legítimo contradictor (que en excepciones no es el recaudador, sino el director o jefe de la oficina u órgano emisor del título de crédito), procede que por esa razón se declare sin lugar la demanda, advirtiéndose que la falta de legítimo contradictor o legitimación ad causam es distinta de la ilegitimidad de personería o legitimación ad processum que provoca la nulidad del proceso conforme al artículo 349 del Código de Procedimiento Civil concordado con el artículo 346 numeral 3 del mismo cuerpo legal”.*

- 30.** En definitiva, el Tribunal Distrital resolvió declarar sin lugar la demanda por incumplimiento de lo previsto en el inciso tercero del artículo 227 del Código

Tributario, lo que derivó que en la causa no se cuente con el legítimo contradictor; así, hizo referencia a lo que la ahora compañía accionante señaló como autoridad demandada en el libelo de su demanda - *señor Recaudador del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Lorenzo del Pailón* -, describió que los títulos de crédito estaban suscritos por la directora financiera municipal; no obstante, conforme lo expuso el Tribunal Distrital no se demandó a la autoridad que cuente con legitimación en la causa, indicando que “(...) *NO EXISTE DEBIDA LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA en dos casos: a) Cuando el demandante o el demandado no tenía en absoluto legitimación en la causa, por ser personas distintas a quienes correspondía formular esas pretensiones o contradecirlas, y b) Cuando aquéllos debían ser parte en esas posiciones, pero en concurrencia con otras personas que no han comparecido al proceso (...) La doctrina procesal habla de legitimatio ad causam y de legitimatio ad processum; la primera, es la legitimación en la causa, y su ausencia determina la falta de legítimo contradictor; y la segunda, es la legitimación en el proceso, y su ausencia determina la ilegitimidad de personería (...)*” (énfasis en el original). Este indicado presupuesto procesal permitiría emitir un pronunciamiento sobre los puntos controvertidos<sup>15</sup>.

31. Se observa entonces que, en la sentencia se citan las normas jurídicas que el Tribunal Distrital estimó aplicables; y, otorgó las razones por las que declaró sin lugar la demanda. Bajo estas consideraciones, la Corte Constitucional descarta las alegaciones de la compañía accionante, pues constata que existe una fundamentación fáctica y jurídica suficiente en la sentencia impugnada y, se concluye que no ha existido

---

<sup>15</sup> Santiago Andrade Ubidia, “La Casación Civil en el Ecuador: doctrina, análisis de la ley, su aplicación por las alas de lo civil y mercantil de la Corte Suprema de Justicia, posibles reformas”, Quito, Andrade & Asociados Fondo Editorial, 2005, páginas 123-126, expone: “(...) *En lo que dice relación a la falta de legitimación, debe diferenciarse entre el vicio de falta de legitimación en el proceso (falta de legitimatio ad processum), conocido en nuestro medio como ilegitimidad de personería, y la falta de legitimación en la causa (falta de legitimatio ad causam) o falta de legítimo contradictor. La primera es causal de nulidad procesal (...) la falta de legitimación en la causa impide que se pueda pronunciar una sentencia eficaz porque no puede surtir efectos respecto de las personas que no integraron la parte actora o demandada (según el caso) en los casos de litis consorcio necesario, no constituye vicio de procedimiento, sino que es un error que tiene que ver con el derecho material (...) Sobre el tema la Primera Sala ha resuelto (...) “es preciso distinguir lo que es la ilegitimidad de personería de lo que es la falta de legítimo contradictor o falta de legitimación en la causa (legitimatio ad causam), ‘que consiste en que el actor debe ser la persona que pretende ser el titular del derecho sustancial discutido, y el demandado el llamado por ley a contradecir u oponerse a la demanda, pues es frente a ellos que la ley permite que el juez declare, en sentencia de mérito, si existe o no la relación jurídica sustancial objeto de la demanda, sentencia que los obliga y produce cosa juzgada sustancial. Sobre este tema, el profesor HERNANDO DEVIS ECHANDÍA (...) [Compendio Derecho Procesal: Teoría General del Proceso, Tomo I, pp. 269-270, 14a. Edición Editorial ABC, 1996] (...) Finalmente, DEVIS ECHANDÍA en la obra antes citada, p. 336, afirma: ‘Para nosotros, la debida formación del necesario contradictorio es un problema de legitimación en la causa; cuando no está debidamente integrado, habrá una legitimación en la causa incompleta que impedirá sentencia de fondo (...) lo anterior significa que la falta de integración adecuada de litis consorcio necesario, nunca es causal de nulidad del proceso, sino motivo de sentencia inhibitoria’ [Resoluciones: No. 405-99 de 13 de julio de 1999, juicio No. 31-96 (Bayas vs Loor) R.O. No. 273 de 9 de septiembre de 1999; No. 516-99 de 15 de octubre de 1999, juicio No. 159-98 (Jiménez vs Jiménez), R.O. No. 335 de 9 de diciembre de 1999; No. 314 de 25 de julio de 2000, juicio No. 135-2000 (Carbo vs García) R.O. No. 140 de 14 de agosto de 2000] (...)”.*”

vulneración alguna del derecho al debido proceso en la garantía a la motivación, y, por lo mismo, no se verifica la deficiencia motivacional de insuficiencia.

### *Análisis del derecho a la seguridad jurídica*

32. El artículo 82 de la Constitución de la República recoge el derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos: *“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*. Sobre este derecho, la Corte Constitucional se ha pronunciado señalando que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las normas que le serán aplicadas, lo que le brinda a su vez certeza, de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad; por lo que, la Corte debe verificar que el juez ha actuado en el ámbito de su competencia constitucional y ha observado la normativa que haya considerado aplicable al caso para garantizar derechos constitucionales<sup>16</sup>.
33. Así también, como lo ha dicho este Organismo, es evidente que, en el marco del respecto a la seguridad jurídica, los jueces deben actuar en el ámbito de sus competencias; por lo que, si los jueces se apartan de su competencia de acuerdo a la materia de su conocimiento, incurrirían en una vulneración del derecho a la seguridad jurídica<sup>17</sup>.
34. Como se expuso previamente, la compañía accionante sustenta la presunta vulneración de la seguridad jurídica en que el Tribunal Distrital habría desconocido las competencias exclusivas del Estado Central respecto del régimen general de telecomunicaciones y consecuentemente habría inobservado las normas constitucionales sobre la incompetencia de los gobiernos autónomos descentralizados para el cobro de los valores exigidos a través de la ordenanza emitida por el GAD de San Lorenzo de Pailón; afirmando además que, el Tribunal Distrital validó títulos de crédito que pretenden el cobro de una tasa, pese a la incompetencia del GAD para el cobro de la misma.
35. Sobre estos argumentos, cabe indicar que lo que la compañía accionante pretende es que el Tribunal Distrital se pronuncie sobre la constitucionalidad de la ordenanza y de las tasas que en ésta se determinaron, y sobre las cuales se habría emitido los títulos de crédito. Al Tribunal Distrital, en atención a sus competencias, no le corresponde pronunciarse sobre la constitucionalidad de un cuerpo normativo; el Organismo competente es la Corte Constitucional, conforme así lo prevé el artículo 436 numeral 2 de la Constitución: *“La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: (...) 2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter*

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párrafos 20 y 21.

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 633-17-EP/21 de 21 de diciembre de 2021, párrafo 36.

*general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado*".<sup>18</sup> Tampoco le correspondía al Tribunal Distrital emitir un pronunciamiento sobre el origen de la obligación por tratarse de un proceso de ejecución, considerando además que la compañía planteó la excepción establecida en el artículo 212 numeral 10 del Código Tributario<sup>19</sup>; por dicha razón, se descarta que pueda existir una afectación a la seguridad jurídica por la supuesta validación de los títulos de créditos cuestionados en la causa.

36. Es pertinente reiterar la necesidad de diferenciar la naturaleza jurídica y finalidad de las acciones, recursos o peticiones que se presenten, pues ello definirá su procedencia bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley correspondiente, caso contrario el juez no podría pronunciarse sobre el alcance de sus competencias<sup>20</sup>.
37. Más allá de lo expuesto previamente, se identifica que los jueces del Tribunal Distrital actuaron en el ámbito de su competencia, emplearon las normas que estimaron aplicables al caso; así, no se encuentra que se haya impedido que la compañía accionante cuente con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente; en este sentido, el Tribunal Distrital pudo conocer la causa a partir de las normas procesales que determinaron su competencia, y aplicó las normas previas, claras y públicas –que estimó aplicables - respecto a la legitimación pasiva en el proceso. Por todo lo dicho, no se observa la vulneración del derecho a la seguridad jurídica de acuerdo a los cargos expuestos.

## 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 planteada por Nathalie Rostán Palacios, procuradora judicial de CONECEL.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.

---

<sup>18</sup> Al respecto, se constata que la Corte Constitucional del Ecuador mediante sentencia 31-15-SIN-CC de 05 de agosto de 2015, resolvió lo siguiente: "(...) 2. *Declarar la inconstitucionalidad de los artículos 2 y 18 de la Ordenanza emitida por el GAD municipal del cantón San Lorenzo del Pailón, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 252 del 23 de mayo de 2014, de las frases: "espacio aéreo Municipal" y "subsuelo" en el artículo 1; las frases: "subsuelo" y "espacio aéreo" en el primer inciso del artículo 3 y la frase "espacio aéreo" en el quinto inciso del artículo 21; por tanto, los referidos artículos constarán de la siguiente manera: (...)*". Los títulos de crédito y el auto de pago se fundamentaron en el artículo 18 de la referida ordenanza. En sentencia No. 636-17-EP/22 de 21 de septiembre de 2022, este Organismo además se pronunció señalando que ante la declaratoria de la inconstitucionalidad de una ordenanza sobre la que se basó la emisión de títulos de crédito "(...) *por regla general los efectos del mismo, en los términos previstos en el artículo 95 de la LOGJCC, rigen hacia futuro, sin que se afecten situaciones consolidadas bajo la norma declarada inconstitucional*".

<sup>19</sup> En similar sentido se pronunció este Organismo en la Sentencia No. 633-17-EP/21, párrafos 43 y 46.

<sup>20</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1619-16-EP/21 de 24 de marzo de 2021, párrafo 26.

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 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 ordinaria de miércoles 08 de marzo de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz por uso de una licencia de vacaciones.- Lo certifico.

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