

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

61-21-IN/23 En el Caso No. 61-21-IN Acéptese parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad 61-21-IN	2
623-19-EP/23 En el Caso No. 623-19-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección 623-19-EP	30
1409-19-EP/23 En el Caso No. 1409-19-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección 1409-19-EP.....	46
2335-19-EP/23 En el Caso No. 2335-19-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección 2335-19-EP..	62
2666-19-EP/23 En el Caso No. 2666-19-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección 2666-19-EP..	86
1210-18-EP/23 En el Caso No. 1210-18-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección 1210-18-EP..	114

RESUMEN DE CAUSAS:

3-23-OP Objeción Presidencial. Legitimados Activos: Presidencia de la República del Ecuador, Asamblea Nacional y Procuraduría General del Estado.....	139
---	-----

	Págs.
29-23-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimado Activo: Gabriel Santiago Pereira Gómez	141
59-23-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimado Activo: Francisco Alejandro Páez López, Miembro de la Asociación de Empleados y Trabajadores de la Universidad Central del Ecuador.....	143
94-23-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimado Activo: Carlos Octavio Asinc Vera.....	144
71-23-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimado Activo: Fátima Alexandra Guano Llundu, en calidad de estudiante; y, Niki Estéfano Sánchez Berrezueta, en calidad de Coordinador del Área de Movilidad Humana de los Consultorios Jurídicos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.....	146
86-23-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimado Activo: Asociación de Representantes de las Líneas Aéreas del Ecuador	148
96-23-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimado Activo: Ana Carolina Pazmiño Harnisth; Matijevic López Ivana Raquel y Barbara Brenda Terán Picconi.	149



Sentencia 61-21-IN/23
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 15 de noviembre de 2023

CASO 61-21-IN

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

SENTENCIA 61-21-IN/23

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción pública de inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 1548, 1555 y 1562 sobre las tarifas de las tasas por la (i) utilización del acceso centro Norte del Distrito Metropolitano de Quito; (ii) utilización de la Vía Pintag-El Volcán; y, (iii) utilización de la vía que conduce a Lloa, del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito. En el análisis se verifica que en razón de reformas a la codificación de dicho cuerpo normativo corresponden actualmente a los artículos 1675, 1682 y 1689, disposiciones que se contraponen al artículo 301 de la Constitución, por lo que, se resuelve declarar la inconstitucionalidad con efecto diferido.

1. Antecedentes

1. El 19 de agosto de 2021, Fernando André Rojas Yerovi (“**accionante**”) presentó acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1548, 1555 y 1562 del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, en adelante (“**Código Municipal**”).
2. El 15 de octubre de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió¹ a trámite la causa y dispuso notificar con la providencia al alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, a fin de que en el término de 15 días intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas demandadas y remitan el expediente con los informes y documentos que dieron origen a las mismas; así también, a la Procuraduría General del Estado, para que intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas. El extracto de la demanda fue publicado en el Registro Oficial y en la página web de la Corte Constitucional.²
3. El 24 de noviembre de 2021, el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito presentó un escrito defendiendo la constitucionalidad de las

¹ El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo compuesto por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce y por el entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

² Publicado en el Registro Oficial Edición Constitucional 233 de fecha 9 de noviembre de 2021.

normas demandadas, así como la documentación de las sesiones del Concejo Metropolitano al respecto.

4. El 25 de noviembre de 2021, la Procuraduría General del Estado presentó un escrito defendiendo la constitucionalidad de la normativa impugnada.
5. Mediante escrito presentado el 2 de febrero de 2022 el accionante solicitó ser escuchado en audiencia, lo cual, se niega al considerar que todos los elementos de análisis constan dentro del expediente.³
6. El 26 de octubre de 2023, en atención al orden cronológico, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la presente causa.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con los numerales 2 y 3 del artículo 436 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

3. Normas Impugnadas

8. El accionante demanda la inconstitucionalidad de los artículos 1548, 1555 y 1562 del Código Municipal, que disponen lo siguiente:

LIBRO III.5
PRESUPUESTO, FINANZAS Y TRIBUTACIÓN

TÍTULO IV
DE LAS TASAS

CAPÍTULO VIII
DE LA TASA DE UTILIZACIÓN DEL ACCESO CENTRO NORTE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO⁴

Art. 1548.- Valor.- El valor del peaje con sus respectivos descuentos, serán fijados por el Alcalde mediante resolución administrativa, en base a los estudios de los costos de

³ LOGJCC, artículo 87 y RSPCC, artículo 33.

⁴ Conforme a la Ordenanza 103 de 04 de marzo de 2016, el hecho generador de la tasa referida es la siguiente: “Artículo 2. – Hecho generador. – La utilización del acceso centro norte del Distrito Metropolitano de Quito y su área de influencia vial, como medio de ingreso y salida de vehículos motorizados”.

construcción, operación, conservación y mantenimiento que se generen en el acceso centro norte del Distrito Metropolitano de Quito y su área de influencia vial; y, deberán considerarse las obligaciones asumidas por el Municipio o sus empresas metropolitanas en el marco de los modelos asociativos previstos en el ordenamiento jurídico nacional vigente.

CAPÍTULO IX

DE LA TASA POR UTILIZACIÓN DE LA VÍA PÍNTAG - EL VOLCÁN⁵

Art. 1555.- Tarifa.- La cuantía del peaje de los vehículos pesados, será fijada semestralmente por el Alcalde, mediante resolución, a base de estudios de costos de construcción, conservación y mantenimiento que se generen.

CAPÍTULO X

DE LA TASA POR UTILIZACIÓN DE LA VÍA QUE CONDUCE A LLOA⁶

Art. 1562.- Tarifa.- La cuantía del peaje de los vehículos pesados, será fijada semestralmente por el Alcalde, mediante Resolución, a base de estudios de costos de construcción, conservación y mantenimiento que se generen.

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

9. El accionante afirma que las normas impugnadas contradicen las siguientes disposiciones constitucionales: (i) principio de legalidad para el ejercicio de competencias de los órganos de poder público de acuerdo con el artículo 226 de la Carta Constitucional; y, (ii) principio de legalidad en materia tributaria conforme el artículo 301 de la Constitución.
10. Sobre el principio de legalidad contemplado en el artículo 226 de la CRE, el accionante indica:

24. En adición, estimamos que, el cuerpo normativo en el que se prevé aquellas <<tasas tributarias>> (Código Municipal), no gozaría de iniciativa del Alcalde Metropolitano vulnerando directamente la obligación constitucional del art. 301 de la Constitución, de sujetarse a las regulaciones infra constitucionales en la creación-regulación de tasas y contribuciones especiales.

⁵ Conforme la Ordenanza 0278 de 06 de febrero de 2009, el hecho generador de la tasa es el siguiente: “Art. III... (2). – Hecho Generador. – Es la utilización de la vía, como medio de ingreso o salida de vehículos motorizados pesados.”

⁶ Con base a la Ordenanza 0279 de 06 de febrero de 2009, el hecho generador de la tasa es: “Art. III... (2) Hecho Generador. – Es la utilización de la vía, como medio de ingreso o salida de vehículos motorizados pesados”.

25. En esa medida, los asuntos sobre los que versa esta DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD, tiene relación: (a) En primer lugar, con la confusión (deliberada o no) en que ha incurrido el GAD DMQ al aprobar una ordenanza metropolitana (Código Municipal) sin observar la obligación constitucional prevista en el art. 301 de la Constitución, de sujetarse a las regulaciones infra constitucionales en la creación-regulación de tasas y contribuciones especiales. En particular, por no contar (Código Municipal) con iniciativa del Alcalde Metropolitano; [...]

[...] 38. En esa medida, el Alcalde Metropolitano tiene la iniciativa exclusiva para la presentación de Ordenanzas que busquen la creación, modificación o extinción de tasas y contribuciones especiales o de mejora y, el Concejo Metropolitano es el órgano que las instrumenta a través del correspondiente procedimiento establecido.

11. De igual manera, alega:

[...] 40. Con ese contexto, sobre la base en los principios precitados, que han sido considerados como «[...] la piedra angular que condiciona la producción normativa [...]» en materia tributaria, es claro que (i) se requiere de un acto normativo de categoría de ordenanza para la creación, modificación o extinción de tasas o contribuciones especiales o de mejora; (ii) el Alcalde Metropolitano tiene la iniciativa (exclusiva) para la presentación de un proyecto de ordenanza que busque la creación, modificación o extinción de tasas y contribuciones especiales; (iii) el Concejo Metropolitano es el órgano competente para instrumentar, a través del correspondiente procedimiento establecido la modificación de tasas y contribuciones especiales en el ámbito de los servicios que presta el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito; y, (iv) los elementos esenciales de las tasas y contribuciones especiales o de mejoras deben establecerse en su acto de creación.

48. [...] En esa medida, en lo atinente al procedimiento de creación, modificación, regulación o extinción de tasas y contribuciones especiales, el COOTAD prevé: (a) En el art. 90 letra e., como atribución exclusiva del Alcalde Metropolitano, la presentación de proyectos de ordenanzas; [...].

49. Así, únicamente el Alcalde Metropolitano tiene la iniciativa para la creación, modificación o extinción de tasas y contribuciones especiales o de mejora. En efecto, en caso de que una ordenanza regule asuntos tributarios y no cuente con iniciativa del Alcalde, tendría un vicio que afecta necesariamente su constitucionalidad (inobservancia del principio de legalidad por no observar el régimen aplicable para su creación) [...].

12. Acerca del principio de legalidad en materia tributaria de acuerdo con el artículo 301 de la CRE, el accionante manifiesta lo siguiente:

36. En particular, de acuerdo con el principio de legalidad, solamente por acto legislativo del órgano competente se puede (i) crear, (ii) modificar, o (iii) suprimir tributos [...] de acuerdo con el art. 301 de la Constitución [...]

37. De manera similar, de acuerdo con el núm. 5 del art. 264 de la Constitución, los gobiernos autónomos descentralizados municipales, pueden (i) crear, (ii) modificar, o (iii) suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras. De conformidad con el art. 266

ibídem, los gobiernos autónomos distritales, tienen las mismas competencias que los municipales. En ese sentido, el art. 90 letra e del COOTAD, establece como una atribución del Alcalde Metropolitano, la presentación con facultad privativa, de proyectos de ordenanzas tributarias que creen, modifiquen o exoneren tributos en el ámbito de las competencias correspondientes a su nivel de gobierno. El art. 87 letra c establece como competencia del Concejo Metropolitano, la de crear, modificar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que se presta y obras que se ejecute.
[...]

42. En esa medida, únicamente los órganos legislativos competentes, incluidos entre ellos los concejos municipales y metropolitanos, en materia tributaria, gozan de una amplia discrecionalidad para el desarrollo de la política impositiva, siempre se ajuste a los principios constitucionales, tanto para crear, aumentar, disminuir, modificar o suprimir los tributos o algunos de los factores que determina la obligación tributaria sustancial.

13. El accionante afirma:

52. En esa medida, las disposiciones normativas que no hayan gozado de iniciativa del Alcalde Metropolitano para su regulación relativas a tributos, como las que se refieren a las Disposiciones Inconstitucionales, no cumplen con el principio de legalidad, incumpliendo el art. 301 de la Constitución, que conlleva la obligación de observar y cumplir con las disposiciones del régimen aplicable para la creación y regulación de tasas y contribuciones.

14. Adicionalmente manifiesta: “56. Las Disposiciones Inconstitucionales, como se anticipó, otorgan una facultad a un órgano distinto (Alcalde) al habilitado (concejo metropolitano) para ejercer una competencia concreta, esto es, el establecimiento de un monto para cada tasa”. Y señala:

58. En efecto, de acuerdo con el principio de reserva normativa vinculado a la obligación constitucional de adecuarse a las leyes que regulen el asunto prevista (sic) en el art. 301 de la Constitución (COOTAD y COT – arts. 3, 4 y 5) el establecimiento de la tarifa o monto de una tasa, no puede depender de un acto diferente-posterior y jerárquicamente inferior a la ordenanza que lo crea y regula, como lo es una resolución de Alcalde. Aquello implica, una vulneración directa del principio de legalidad.

[...] 59. En particular, la vulneración del principio de legalidad se produce al permitir el establecimiento de un elemento esencial del tributo en un acto distinto al que prevé el régimen jurídico para ello (ordenanza), y, por no ser aprobado por el órgano legislativo, vulnerando el principio de legalidad previsto en el art. 226 de la Constitución. En cambio, la vulneración el principio de reserva normativa se produce por no regularse todos los elementos esenciales del tributo en el acto ordenanza, permitiéndose que la tarifa (sic) o monto se establezca posteriormente en un acto de menor jerarquía normativa, sin que se especifique algún mecanismo objetivo (sic) en relación con ello.

[...] 64. En todo caso, cualquier tipo de tarifa incluida la de <<precios públicos>>, debe ser establecida o prevista por el Concejo municipal o metropolitano correspondiente, así lo exigen los art. 55 letra 5, y 85 del COOTAD, en coordinación con el art. 226 de la Constitución, que reconoce el principio de legalidad, por el cual, como se anticipó, se

entiende que únicamente los órganos competentes pueden ejercer las atribuciones y leyes, impidiendo que cualquier tarifa de precio puede establecer mediante resolución de Alcaldía de un cantón o distrito metropolitano.

15. En ese sentido, y con base a los argumentos mencionados, solicita se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1548, 1555 y 1562 del Código Municipal.

4.2. Argumentos del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito

16. El Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito⁷ indicó:

[...] Entre las competencias del Concejo Metropolitano, además es ser el órgano legislativo del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Para realizar las ordenanzas metropolitanas, se realiza una investigación rigurosa de las necesidades que aquejan a la ciudad de Quito, con interrelación y comunión con sus habitantes, identificada la problemática, se solicita informes, estadísticas, mesas de trabajo conjuntamente con técnicos, servidores públicos, autoridades, moradores y vecinos, se entablan conversatorios y finalmente se elaboran proyectos de ordenanzas que son discutidos en el Concejo Metropolitano, hasta obtener un producto que satisfaga las expectativas de la comunidad.

17. Asimismo, señaló:

[...] los Gobiernos Autónomos Descentralizados, pueden aplicar las tasas retributivas de servicios públicos que se establecen en el COOTAD, además de otras tasas sobre otros servicios públicos municipales o metropolitanos siempre que su monto guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. Así mismo cuando se expida la normativa que genere la obligación, esta deberá ingresar al presupuesto de la entidad de derecho público.

18. Acerca del procedimiento parlamentario, alegó:

Para la elaboración de las ordenanzas el Concejo Metropolitano, se observa el procedimiento parlamentario que se encuentra desde el Art. 316 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización («COOTAD»), así como la Resolución C074 de 8 de marzo de 2016, emitida por el Concejo Metropolitano Sobre el desarrollo y Organización de las Sesiones y los Debates, el Ejercicio de la facultad de Fiscalización, la Coordinación entre el Concejo y el Ejecutivo del Distrito Metropolitano de Quito y el Código de Ética de los integrantes del Concejo Metropolitano: [...].

19. Finalmente adjunta la documentación de las sesiones del Concejo Metropolitano respectivas y solicita que la acción de inconstitucionalidad sea negada.

⁷ Mediante escrito presentado de fecha 24 de noviembre de 2021.

4.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

20. La Procuraduría General del Estado⁸ hace referencia a las sentencias 26-13-IN/20 y 5-12-SIN-CC y señala que:

[...] la Corte Constitucional también ha sostenido que “el principio de legalidad es un modo de como ejercer la potestad tributaria”. Para ello, en el caso de normas seccionales, conforme establece el COOTAD en el art. 53 los GADs Municipales tienen funciones ejecutivas así como legislativas. El Concejo Municipal conforme al art. 56 del COOTAD es el órgano de legislación, mientras que el alcalde es “la primera autoridad del ejecutivo” conforme establece el art. 59 del citado cuerpo legal.

[...] el Código Municipal no realiza la determinación del pago de peajes en un solo artículo. Desarrolla los aspectos de este cobro en varias disposiciones normativas, destinadas a establecer el cobro de este valor, el hecho generador, los sujetos activos y pasivos de la obligación, la tarifa, la forma de pago y establecen aclaraciones respecto a las dispensas.

21. Adicionalmente, alega:

[...] Por otro lado, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en un tributo no se requiere necesariamente la determinación expresa del valor o cuantía que deberá pagarse; sino, conforme se mencionó, se puede determinar el mecanismo que será empleado para esa determinación. En el caso concreto, la norma realiza una remisión a una resolución que adopta el ejecutivo del GAD (por expresa autorización del legislativo del GAD) y se establece que este instrumento normativo tendrá como base los estudios de costos y mantenimiento. Es decir, si existe un mecanismo claramente establecido para la cuantificación del tributo.

22. Finalmente, solicita que la acción de inconstitucionalidad sea desechada.

5. Cuestión previa

23. Previo al análisis, es esencial conocer si dichas disposiciones continúan vigentes. En este punto cabe señalar el estado actual de los artículos 1548, 1555 y 1562 del Código Municipal, cuya numeración ha sido identificada de esta forma por el accionante.
24. Se debe indicar que el mencionado cuerpo normativo es una compilación de distintas ordenanzas, las que ha sufrido algunas modificaciones, en este sentido, el Código Municipal fue publicado en el Registro Oficial 226 de 31 de diciembre de 1997, posteriormente fue reformado y publicado en el Registro Oficial Edición Especial 902 de 07 de mayo de 2019. Una nueva codificación fue publicada en el Registro Oficial Edición Especial 1615 de 14 de julio de 2021. Por último, mediante ordenanza

⁸ Mediante escrito presentado de fecha 25 de noviembre de 2021.

metropolitana 52-2023 de 28 de marzo de 2023 publicada en el Registro Oficial Edición Especial 860 de 08 de mayo de 2023 se promulgó la actual codificación, la que cuenta con una última reforma dada por la ordenanza metropolitana 62-2023 de 15 de agosto de 2023 publicada en el Registro Oficial Edición Especial 1046 de 25 de septiembre de 2023.

25. El accionante ha impugnado los artículos descritos en el párrafo 8 *supra* sobre las siguientes tasas: (i) De utilización del acceso Centro Norte del Distrito Metropolitano de Quito, (ii) Por la utilización de la vía Pintag – El Volcán, y, (iii) Vía que conduce a Lloa, lo que se refiere a la determinación de la tarifa de estas. De la revisión de la última modificación, los antedichos artículos 1548, 1555 y 1562 de la codificación publicada el 14 de julio de 2021, corresponden a los actuales artículos 1675, 1682 y 1689 de la codificación promulgada el 08 de mayo de 2023, lo cual se sistematizará, de la siguiente forma:

Tabla 1

Codificación del Código Municipal. Registro Oficial Edición Especial 1615 de 14 de julio de 2021	Codificación del Código Municipal. Registro Oficial Edición Especial 860 de 08 de mayo de 2023 con última reforma promulgada en Registro Oficial Edición Especial 1046 de 25 de septiembre de 2023
LIBRO III.5 PRESUPUESTO, FINANZAS Y TRIBUTACIÓN TÍTULO IV DE LAS TASAS CAPÍTULO VIII DE LA TASA DE UTILIZACIÓN DEL ACCESO CENTRO NORTE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO	LIBRO III.5 PRESUPUESTO, FINANZAS Y TRIBUTACIÓN TÍTULO IV DE LAS TASAS CAPÍTULO VIII DE LA TASA DE UTILIZACIÓN DEL ACCESO CENTRO NORTE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO
Art. 1548.- Valor.- El valor del peaje con sus respectivos descuentos, serán fijados por el Alcalde mediante resolución administrativa, en base a los estudios de los costos de construcción, operación, conservación y mantenimiento que se generen en el acceso centro norte del Distrito Metropolitano de Quito y su área de influencia vial; y, deberán considerarse las obligaciones asumidas por el Municipio o sus empresas metropolitanas en el marco de los modelos	Art. 1675.- Valor.- El valor del peaje con sus respectivos descuentos, serán fijados por el Alcalde mediante resolución administrativa, en base a los estudios de los costos de construcción, operación, conservación y mantenimiento que se generen en el acceso centro norte del Distrito Metropolitano de Quito y su área de influencia vial; y, deberán considerarse las obligaciones asumidas por el

asociativos previstos en el ordenamiento jurídico nacional vigente.	Municipio o sus empresas metropolitanas en el marco de los modelos asociativos previstos en el ordenamiento jurídico nacional vigente.
CAPÍTULO IX DE LA TASA POR UTILIZACIÓN DE LA VÍA PÍNTAG - EL VOLCÁN	CAPÍTULO IX DE LA TASA POR UTILIZACIÓN DE LA VÍA PÍNTAG - EL VOLCÁN
Art. 1555.- Tarifa.- La cuantía del peaje de los vehículos pesados, será fijada semestralmente por el Alcalde, mediante resolución, a base de estudios de costos de construcción, conservación y mantenimiento que se generen.	Art. 1682.- Tarifa.- La cuantía del peaje de los vehículos pesados, será fijada semestralmente por el Alcalde, mediante resolución, a base de estudios de costos de construcción, conservación y mantenimiento que se generen.
CAPÍTULO X DE LA TASA POR UTILIZACIÓN DE LA VÍA QUE CONDUCE A LLOA	CAPÍTULO X DE LA TASA POR UTILIZACIÓN DE LA VÍA QUE CONDUCE A LLOA
Art. 1562.- Tarifa.- La cuantía del peaje de los vehículos pesados, será fijada semestralmente por el Alcalde, mediante Resolución, a base de estudios de costos de construcción, conservación y mantenimiento que se generen.	Art. 1689.- Tarifa.- La cuantía del peaje de los vehículos pesados, será fijada semestralmente por el Alcalde, mediante Resolución, a base de estudios de costos de construcción, conservación y mantenimiento que se generen.

Cuadro elaborado por la Corte Constitucional

26. Por lo que, al verificar que las normas transcritas mantienen su texto original y que únicamente se ha cambiado su numeración, este Organismo analizará los cargos determinados por el accionante a la luz de los actuales artículos 1675, 1682 y 1689 del Código Municipal.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

27. La LOGJCC⁹ exige que la acción pública de inconstitucionalidad contenga (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y (ii) los argumentos claros, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa.

⁹ LOGJCC, artículo 79 (5).

28. En tal virtud, el accionante debe cumplir con una carga argumentativa suficiente y pertinente que permita a este Organismo hacer un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad.¹⁰

29. De la revisión de la demanda, el accionante ha indicado lo siguiente:

1. Identificación de las disposiciones normativas respecto de las cuales se acusa su inconstitucional y su ente emisor. (Énfasis como en el original)

2. El Código Municipal sufrió una nueva codificación publicada en el Registro Oficial Nro. 1615 [Edición Especial], de 14 de julio de 2021, e incorporó algunas de las más recientes ordenanzas emitidas. Esta última «codificación» no goza de iniciativa del Alcalde Metropolitano y mantiene la misma exposición de motivos y considerandos que la publicación del 2019, tanto es así que, los informes que se citan en el inicio de la exposición de motivos son los mismos que fundamentaron la publicación del 2019, esto es: Informes Nros. IC-O-2018-396 e IC-O-2019-082, de 27 de noviembre de 2018 y 19 de febrero de 2019, respectivamente, expedidos por la Comisión de Codificación Legislativa.

4. En lo que es relevante para esta demanda de inconstitucionalidad, el Libro III.5 del Código Municipal publicado en el Registro Oficial Nro. 1615 [Edición Especial] de 14 de julio de 2021, respecto al cual se refiere este escrito por ser le (sic) cuerpo normativo vigente, regula aquellos asuntos vinculados con el presupuesto, finanzas y tributación. En particular, el Título IV del referido Libro III.5 del Código Municipal prevé, entre otras, las <<tasas tributarias>> de: (i) utilización del acceso centro Norte del Distrito Metropolitano de Quito; (ii) utilización de la Vía Pintag-El Volcán; y, (iii) utilización de la vía que conduce a Lloa. (Énfasis como en el original)

30. En este sentido, el accionante hace alusión al Código Municipal, el cual, conforme su propia alegación es “la compilación de un solo cuerpo (normativo) de varias ordenanzas municipales”, y no, lleva los argumentos hacia las ordenanzas específicas que contienen los artículos impugnados.

31. Por lo expuesto, este Organismo verifica que el accionante se encuentra demandando la inconstitucionalidad de la Codificación del Código Municipal y no de las ordenanzas en específico, por lo que, no se encuentra pertinencia entre el cargo y la norma impugnada. Consecuentemente, esta Corte se abstiene de formular un cargo al respecto.

32. Ahora bien, el accionante alega la inconstitucionalidad de los artículos 1675, 1682 y 1689 del Código Municipal, en virtud de una incompatibilidad con el principio de legalidad en materia tributaria establecido el artículo 301 de la Constitución por la remisión a una resolución administrativa para el establecimiento de las tarifas de las

¹⁰ CCE, sentencia 13-14-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 46.

tasas correspondientes. Por lo que, este Organismo formula el siguiente problema jurídico:

32.1 Problema jurídico: ¿Los artículos 1675, 1682 y 1689 del Código Municipal impugnados transgreden el principio de legalidad en materia tributaria contenido en el artículo 301 de la Constitución, por la remisión a una resolución administrativa expedida por el alcalde para la modificación de un elemento esencial de la tasa?

7. Resolución del problema jurídico

7.1. Problema jurídico: ¿Los artículos 1675, 1682 y 1689 del Código Municipal impugnados transgreden el principio de legalidad en materia tributaria contenido en el artículo 301 de la Constitución, por la remisión a una resolución administrativa expedida por el alcalde para la modificación de un elemento esencial de la tasa?

33. En el presente caso, el argumento del accionante se ha centrado en señalar que al disponer que las tarifas serán interpuestas, a través de una resolución administrativa expedida por el alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito transgrede los principios de legalidad en materia tributaria del artículo 301 de la CRE.
34. En tal razón, el análisis de este Organismo determinará si se ha contravenido el principio de legalidad por la remisión a una resolución administrativa expedida por el alcalde para la determinación de la tarifa.
35. En relación con la naturaleza jurídica de la tasa a partir de su configuración como tributo, en específico, y los caracteres que la componen, esta Corte se ha pronunciado en la sentencia 65-17-IN/21, en los siguientes términos:
 27. Las tasas son tributos vinculados a un determinado accionar estatal. Por tanto, su hecho generador consiste en la realización de una actividad por parte del Estado como: 1) la prestación de un determinado servicio público colectivo; 2) la ejecución de una actividad administrativa individualizada, 3) la utilización privativa o especial aprovechamiento de un bien de dominio público.
 28. La tasa como tributo ostenta ciertas características particulares. En primer lugar, la tasa constituye una prestación y no una contraprestación. Para el contribuyente, la tasa es una prestación que debe satisfacerse como consecuencia de una determinación normativa. No consiste, por tanto, en una contraprestación derivada de un acuerdo de voluntades entre el contribuyente y el ente prestador del servicio o ejecutor de la actividad pública; como ocurre con los precios públicos.

29. En segundo lugar, la tasa como tributo se fundamenta en el principio de provocación y recuperación de costos. Este principio deriva en que la tasa no esté encaminada a generar una utilidad o beneficio económico para el ente público que la establece. Por el contrario, tiene como finalidad la recuperación de los costos generados por la prestación del servicio, la ejecución de la actividad administrativa o la utilización privativa de un bien de dominio público. En tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, la tasa también se fundamenta en el principio de equivalencia. De este principio se desprende que el valor de la tasa debe ser equivalente a la cuantía de la actividad pública que la genera.¹¹
36. De igual manera, este Organismo ha señalado que una característica de las tasas es que “debe existir una correspondencia técnica y razonable entre los costos en los que incurre el Estado para proporcionar el servicio y la tarifa o valor que se cobra”.¹²
37. En este sentido, el artículo 301 de la Constitución determina que: “[...] Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley”.
38. Es así, que la disposición constitucional despliega el principio de legalidad, tanto en el ámbito de impuestos, el cual cuenta con reserva de ley para su creación, modificación, y supresión. Como el ámbito de, que otros tributos al no tratarse de impuestos, pueden normarse por el órgano constitucional y legalmente competente, iniciativa del alcalde y aprobación del Concejo cantonal o metropolitano, en el caso de las tasas y contribuciones (estos órganos son electos democráticamente por el pueblo, por ello la doctrina se ha referido al respecto como el principio de auto imposición tributaria).¹³
39. Por lo que, se busca que exista un debate democrático (alcalde y concejo metropolitano) previo a imponer un tributo, y establecer en el acto normativo, los elementos esenciales del mismo. De esta forma se impide que la fijación de estos dependa del arbitrio de la máxima autoridad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal.
39. De esta forma, el principio de legalidad en materia tributaria se implementa a través de la reserva de ley para el caso de las tasas y contribuciones, por medio de la competencia constitucional y legal para emitir el acto normativo para el efecto.

¹¹ CCE, sentencia 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 27-29.

¹² CCE, sentencia 46-18-IN/23, 6 de septiembre de 2023, párr. 56.

¹³ César Montaña Galarza, “Armonización tributaria en la Comunidad Andina”, en Manual de Derecho Tributario Internacional (Quito: Corporación Editora Nacional, 2006), p. 337-338.

40. Este Organismo ha señalado que estas disposiciones despliegan el principio de legalidad en dos ámbitos, así:

[...] el principio de legalidad se implementa a través de la reserva de ley para el caso [...] en tanto que en relación a otros tributos no referidos a impuestos, es decir, tasas y contribuciones, se plasma por medio de la competencia constitucional y legal para emitir el acto normativo para el efecto [...] El alcance de estas dos expresiones del principio de legalidad en materia tributaria, son entonces: i) reserva de ley para impuestos; y, ii) acto normativo de órgano competente para tasas y contribuciones.¹⁴

41. Por lo que, esta segunda expresión del en principio de legalidad materia tributaria, aplica en el caso específico de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, a los que el artículo 264 número 5 de la Constitución autoriza a lo siguiente: “Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: [...] 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras”.
42. En razón del principio de legalidad no es posible la concepción de un tributo, que en el caso específico son las tasas, sino mediante la emisión de acto normativo de órgano competente, conforme al ámbito de sus competencias constitucionales y legales.
43. En relación con lo anterior, y de forma subsidiaria el artículo 186 del COOTAD,¹⁵ establece que los gobiernos autónomos descentralizados municipales, podrán crear, modificar, exonerar o suprimir tasas dentro del ámbito de sus competencias; y, el artículo 87 literal c,¹⁶ del mismo cuerpo normativo, determina que es competencia del Concejo Metropolitano, crear, modificar o extinguir tasas por los servicios que se prestan.
44. De acuerdo con el principio de legalidad no es posible el establecimiento de una tasa, por parte de un gobierno autónomo descentralizado, sin un acto normativo de autoridad competente, el cual, debe contener los elementos esenciales del tributo: “el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla,

¹⁴ CCE, sentencia 70-11-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párrs. 69, 70 y 71.

¹⁵ COOTAD, artículo 186: “Art. 186.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales y distritos metropolitanos mediante ordenanza podrán crear, modificar, exonerar o suprimir, tasas (...) por el establecimiento o ampliación de servicios públicos que son de su responsabilidad; el uso de bienes o espacios públicos (...)”.

Cuando por decisión del gobierno metropolitano o municipal, la prestación de un servicio público exija el cobro de una prestación patrimonial al usuario, cualquiera sea el modelo de gestión o el prestador del servicio público, esta prestación patrimonial será fijada, modificada o suprimida mediante ordenanza.

¹⁶ *Ibidem*, artículo 87 literal c: “Art. 87.- Atribuciones del Concejo Metropolitano. - Al concejo metropolitano le corresponde: (...) c) Crear, modificar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute”.

las exenciones y deducciones; los reclamos, recursos y demás materias reservadas a la ley que deban concederse conforme a este Código”.¹⁷

45. El argumento del accionante se centra en señalar que la tarifa de las tasas por (i) utilización del acceso Centro Norte del Distrito Metropolitano de Quito; (ii) utilización de la Vía Pintag-El Volcán; y, (iii) utilización de la vía que conduce a Lloa, no pueden ser establecidas mediante una resolución administrativa expedida por el alcalde, ya que, se afectaría este elemento esencial del tributo.
46. Ahora bien, de la revisión de las normas impugnadas se determina que: (i) de acuerdo con el artículo 1675 los valores del peaje serán fijados por el alcalde mediante resolución administrativa, (ii) conforme el artículo 1682 la cuantía del peaje se fija semestralmente por medio de resolución del alcalde; y, (iii) con base el artículo 1689, la cuantía del peaje se fijará semestralmente, igualmente por el alcalde a través de una resolución.
47. En este sentido, se debe indicar que los elementos esenciales de un tributo deben constar expresamente en el acto normativo autorizado por la Constitución para el efecto¹⁸ (esto es la ley en materia de impuestos; o tratándose de tasas por servicios municipales, la ordenanza respectiva); y, si bien ciertos elementos no esenciales podrían regularse en otro instrumento, siempre que sea remitido por el acto normativo de creación del tributo (la ley o una ordenanza),¹⁹ en el presente caso la tarifa o la forma de establecerla, de las indicadas tasas, constituye un elemento esencial que únicamente podría estar determinado en la misma ordenanza metropolitana.
48. Siendo así, no es posible que se establezca la tarifa o la forma de establecer la misma de una tasa por servicios municipales a través de una resolución administrativa, así esta sea expedida por el alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, ya que, al ser un elemento esencial del tributo, la tarifa o su forma de establecimiento, debe encontrarse dispuesta dentro de la propia ordenanza y debe ser aprobada por el órgano legislativo competente, que, en este caso, es el Concejo Metropolitano.

¹⁷ CCE, sentencia 24-20-IN/23, 16 de agosto de 2023, párr. 39.

¹⁸ CCE, sentencia 27-12-IN/20, 29 de enero de 2020, párr. 37.

¹⁹ CCE, sentencia 27-12-IN/20, 29 de enero de 2020, párr. 38.

[...] no excluye la posibilidad de que por determinadas circunstancias económicas y sociales, así como por la tecnicidad del impuesto, exoneración, exención o deducción establecidos en la ley, los elementos adicionales para su aplicación se desarrollen mediante normas infra legales, siempre y cuando sea expresa tal remisión.

49. Este Organismo, por tanto, verifica que la remisión al Alcalde del Municipio para que, por medio de una resolución administrativa establezca la tarifa y no a través de una ordenanza es incompatible el principio de legalidad en materia tributaria dispuesto en el artículo 301 de la CRE.

8. Efectos de la sentencia constitucional

50. El artículo 95 de la LOGJCC establece que: “Las sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro”. El mismo artículo prevé la posibilidad de que la Corte Constitucional difiera los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad “(...) cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, la plena vigencia de los derechos constitucionales, y cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general”.
51. De la información proporcionada por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, se desprende que ante una expulsión inmediata de la normativa impugnada del ordenamiento jurídico, la entidad podría tener efectos inmediatos en el financiamiento de la entidad. Por tal razón, en el presente caso se procede a la declaratoria de inconstitucionalidad con efectos diferidos, por seis meses, a partir de la notificación de la sentencia.
52. El Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, durante el tiempo que resta de vigencia de las normas declaradas inconstitucionales, o con posterioridad a que estas pierdan vigencia, podrá tramitar la expedición de la normativa que las sustituya, para lo cual, tal normativa deberá contar con informes técnicos que sustenten el costo en el que se incurre para la prestación del servicio, así como en observancia de los parámetros contenidos en la presente sentencia.
53. En este sentido, las normas declaradas inconstitucionales, los artículos 1675, 1682 y 1689 del Código Municipal, dejarán de estar vigentes una vez concluido el plazo indicado en el párrafo 51 *supra*.
54. El Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, durante el tiempo que resta de vigencia de las normas declaradas inconstitucionales, o con posterioridad a que estas pierdan vigencia, podrá tramitar la expedición de la normativa que las sustituya, para lo cual, tal normativa deberá observar los parámetros contenidos en la presente sentencia.

9. Decisión

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

1. Aceptar parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad 61-21-IN.
2. Declarar la inconstitucionalidad, por el fondo con efectos diferidos, por seis meses, de los artículos 1675, 1682 y 1689 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, publicado en el Registro Oficial Edición Especial 1046 de 25 de septiembre de 2023.
3. Se exhorta a que, en caso de que, el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito emita normativa que sustituya las normas declaradas inconstitucionales cumpla con lo dispuesto en esta sentencia y con el artículo 568 del COOTAD, esto es, se plasme la tarifa o la forma de establecerla, como elemento esencial de las tasas de los peajes por (i) utilización del acceso Centro Norte del Distrito Metropolitano de Quito; (ii) utilización de la Vía Pintag-El Volcán; y, (iii) utilización de la vía que conduce a Lloa, mediante una ordenanza, bajo la iniciativa privativa del alcalde y aprobación por el Concejo Metropolitano.
4. Instar a los gobiernos autónomos descentralizados a nivel nacional a observar los parámetros establecidos por la presente sentencia, en el evento de que emitan ordenanzas que establezcan tasas por servicios municipales de peaje.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín (voto concurrente); y, un voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 15 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Paulina Saltos Cisneros

SECRETARIA GENERAL (S)

Voto concurrente
Jueza: Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 61-21-IN/23

VOTO CONCURRENTe

Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), formulo mi voto concurrente respecto de la sentencia 61-21-IN/23 emitida el 15 de noviembre de 2023.
2. La sentencia referida tiene origen en una acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 1675, 1682 y 1689 del Código Municipal, los cuales a su vez provienen de tres ordenanzas relacionadas con el cobro de peajes en tres lugares de la ciudad de Quito: (i) acceso centro norte del Distrito Metropolitano de Quito o túnel Guayasamín, (ii) utilización de la vía que conduce a Lloa y (iii) utilización de la vía Pintag-El Volcán.
3. Las normas impugnadas se refieren a las “tasas” para el cobro de los peajes respectivos. El denominador común de las normas señaladas es que la fijación del valor o cuantía del peaje lo hacía “el Alcalde mediante resolución administrativa”.
4. La sentencia 61-21-IN/23 concluye que las normas impugnadas son inconstitucionales puesto que transgreden el principio de legalidad en materia tributaria, contenido en el artículo 301 de la Constitución. Esto se debe a que existe una remisión a una resolución administrativa para que sea el alcalde que defina un elemento esencial de las “tasas”. Así, lo que correspondía es que la tarifa sea fijada mediante ordenanza, de conformidad con el artículo indicado. Con este aspecto en específico estoy de acuerdo con el análisis de la sentencia 61-21-IN/23, por lo que apoyé la decisión de aceptar la acción pública de inconstitucionalidad.
5. Ahora bien, aunque estoy de acuerdo con la decisión, me aparto del análisis de la sentencia 61-21-IN/23 y formulo este voto concurrente por los siguientes motivos: la sentencia 61-21-IN/23 (i) no se hace cargo de todos los argumentos planteados en la demanda de inconstitucionalidad, (ii) difiere los efectos de la inconstitucionalidad de la norma sin una justificación suficiente y (iii) no aborda la naturaleza de los peajes, discusión que resultaba pertinente.
6. En cuanto al primer punto, relativo a la carga argumentativa que se exige a los accionantes:

- 6.1.** En la demanda presentada se alega que existe una contravención a los artículos 226 y 301 de la Constitución puesto que se acusa que las ordenanzas impugnadas no contaron con la iniciativa legislativa en materia tributaria respectiva por parte del alcalde o alcaldesa correspondiente.
- 6.2.** La sentencia 61-21-IN/23 considera que el accionante se encuentra demandando la inconstitucionalidad de la “Codificación del Código Municipal” y no de las ordenanzas en específico, por lo que, no encontró pertinente entrar a analizar el cargo.
- 6.3.** Estoy en desacuerdo con aquel razonamiento puesto que, afirmar aquello, implica una contradicción con el problema jurídico analizado en la sentencia 61-21-IN/23, esto es, que las normas contravienen el principio de reserva legal al realizar una remisión para que el alcalde o alcaldesa fije la cuantía del peaje por medio de una resolución administrativa. Es decir, la sentencia 61-21-IN/23 sostiene, por un lado, que se está impugnando la Codificación Municipal pero, al mismo tiempo, señala que sí se están impugnando las ordenanzas en específico, al tratar el problema jurídico de fondo. De esa manera, no queda claro para la sentencia 61-23-IN/23 si se impugna la Codificación o las ordenanzas en sí mismas.
- 6.4.** Más allá de ello, a mi criterio existía un argumento suficiente como para que sea necesario para la Corte determinar si es que las ordenanzas impugnadas cumplían con la iniciativa legislativa respectiva de conformidad con los artículos 226 y 301 de la Constitución. En mi opinión, la manera en que se ha descartado realizar el análisis de este cargo no atiende al estándar de argumentación exigible en una acción pública de inconstitucionalidad.
- 6.5.** Como he sostenido en ocasiones previas,¹ la acción de inconstitucionalidad está diseñada en el ordenamiento jurídico de Ecuador con el carácter público, lo cual influye necesariamente en el nivel de argumentación que la Corte puede exigir a la parte accionante. Si la parte accionante aporta argumentos con los que en abstracto considera que la norma es incompatible con la Constitución, generando una duda suficiente en los jueces y las juezas constitucionales, la Corte está obligada a realizar el análisis de compatibilidad con la Constitución, sin que recaiga en los accionantes la carga de desvirtuar la presunción de constitucionalidad.

¹ Votos concurrentes casos 42-10-IN/21 y acumulado de 14 de junio de 2021; 7-17-IN y acumulados de 2 de febrero de 2022; 79-16-IN/22 de 29 de junio de 2022 u 8-17-IN de 12 de enero de 2023.

- 6.6.** A la luz de lo anterior, considero que la sentencia 61-21-IN/23 debía formular y resolver el problema jurídico sobre la iniciativa legislativa para presentar ordenanzas en materia tributaria. Ahora bien, dado que la sentencia 61-21-IN/23 opta por descartar la alegación referida y que en el proceso no se encuentra información específica sobre la formación de las ordenanzas, necesaria para poder determinar si en efecto contaron con la iniciativa del alcalde o alcaldesa, lo cual debió ser recabado durante la sustanciación del proceso en aplicación del artículo 86 de la LOGJCC, no me resulta posible en este voto llegar a una determinación sobre si las ordenanzas contaron con la iniciativa respectiva. Dejo sin embargo sentada mi discrepancia con la decisión de la Corte de no responder a esta alegación.
- 7.** En cuanto al segundo punto, relativo al diferimiento de los efectos de la inconstitucionalidad de la norma:
- 7.1.** La sentencia 61-21-IN/23 difiere los efectos de la inconstitucionalidad de los peajes por seis meses a partir de su notificación. Para ello, se limita a señalar que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito habría afirmado que la expulsión inmediata de la normativa impugnada del ordenamiento jurídico “podría tener efectos en el financiamiento de la entidad”.
- 7.2.** El artículo 95 de la LOGJCC determina que las sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro. Es decir, que esta es la regla general establecida por la ley. Sin perjuicio de ello, la misma norma prevé la posibilidad de que la Corte Constitucional “de manera excepcional” difiera los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, la plena vigencia de los derechos constitucionales, y cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general.
- 7.3.** En mi opinión, la sentencia 61-21-IN/23 no justifica las razones por las cuales, excepcionalmente, se pueden diferir los efectos de una sentencia que declara la inconstitucionalidad de una norma.
- 7.4.** Al respecto, considero oportuno referirme a la línea jurisprudencial reciente que la Corte Constitucional ha tenido con respecto al diferimiento de los efectos de declaratorias de inconstitucionalidad con énfasis en tributos relacionados con gobiernos autónomos descentralizados.

- 7.5. Así, en principio, en sentencias 65-17-IN/21, 70-11-IN/21 y 121-20-IN/21, la Corte Constitucional optó por diferir los efectos de sentencias relacionadas con tasas en atención al principio de suficiencia recaudatoria, consagrado en el artículo 300 de la Constitución, y ciertamente basó su decisión en que existiría incidencia directa sobre la capacidad de gestión y planificación presupuestaria anual de los emisores de las tasas atacadas.
- 7.6. Posteriormente, en sentencia 46-18-IN/23, la Corte optó por regirse por la regla general, es decir, no difirió los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad y esta tuvo efectos generales hacia futuro.
- 7.7. Luego, de manera mucho más reciente, en sentencias 101-20-IN/23 y 64-19-IN/23, la Corte se mantuvo en no diferir los efectos de la sentencia e incluso dispuso efectos retroactivos para ciertos supuestos, lo cual se justificó en la contravención del derecho que tienen los contribuyentes de pagar impuestos que hayan sido establecidos en la ley. En ese sentido, señaló que así como los gobiernos municipales tienen facultades tributarias claramente establecidas en la Constitución, los contribuyentes tienen, en consecuencia, el derecho de que los tributos que pagan tengan un origen legítimo que guarde concordancia con lo dispuesto por la norma constitucional.
- 7.8. En ese sentido, la Corte estableció que los contribuyentes podrán activar los mecanismos ordinarios correspondientes para solicitar que se les devuelva aquello que se recaudó con base en la norma declarada inconstitucional a través de cualquier acción o recurso de reclamo de pago indebido al que hubiere lugar, a activarse en el plazo previsto en la ley contado desde la publicación de la respectiva sentencia en el Registro Oficial.
- 7.9. A su vez, como elemento común, la Corte ha instado a los gobiernos autónomos descentralizados a nivel nacional a observar los parámetros establecidos por las sentencias referidas para la emisión de sus ordenanzas.
- 7.10. De esa manera, me parece que la Corte Constitucional ha otorgado la oportunidad a los gobiernos autónomos descentralizados de revisar prácticas inconstitucionales en relación con las tasas y otros tributos relacionados a su accionar.

- 7.11.** En el caso en cuestión, estoy consciente en que se trata del cobro de un valor por el uso de vías ciertamente importantes para la ciudad de Quito, como por ejemplo, aquella del túnel Guayasamín. Sin embargo, me parece que la sentencia 61-21-IN/23 debió justificar por qué optó por diferir los efectos de una “tasa” que ha sido declarada inconstitucional. De lo contrario, esta decisión se puede traducir en el cobro de un valor inconstitucional a miles de personas que transitan con sus vehículos por la ciudad de Quito, sin haber expresado razones para no aplicar la regla general o no adoptar la misma decisión relativa a los efectos, contenida en las sentencias 101-20-IN/23 y 64-19-IN/23.
- 7.12.** Estimo que la sentencia 61-21-IN/23 debía presentar razones de peso para, extraordinariamente, diferir los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad. Limitarse a señalar el GAD de Quito habría afirmado que la expulsión inmediata “podría” tener efectos en su financiamiento, conforme se advirtió en el párrafo 7.1 *ut supra*, sin que a dicha aseveración se le haya acompañado informes técnicos que la sustenten, particularmente considerando que sirvió como único fundamento para el diferimiento por parte de la entidad pública demandada, me parece un fundamento insuficiente.
- 8.** En cuanto al tercer punto, referido en el párrafo 5 *ut supra*, sobre la naturaleza de los peajes:
- 8.1.** Estimo que la naturaleza de los peajes ha sido controvertida pues en ocasiones se los cataloga como tasas, otras como precios públicos o, incluso, como contribuciones especiales.
- 8.2.** Más allá de la discusión doctrinaria que podría existir en cuando a la definición misma de un peaje, me parece que resultaba pertinente que la sentencia 61-21-IN/23 se refiera a su naturaleza. Sin embargo, la sentencia directamente trata como “tasa” a los valores contenidos en las normas impugnadas sin referirse a su naturaleza. En mi opinión, este era un tema relevante a tratar en la sentencia pues la parte accionante en su demanda plantea que la Corte debería abordar el carácter de los peajes toda vez que, más que tasas, parecerían ser precios públicos.
- 8.3.** Esta definición resulta importante puesto que, de tratarse de precios públicos, la sentencia 61-21-IN/23 no podría haberse fundamentado en los principios tributarios de la Constitución pues aquellos aplican a algún tipo de tributo, no siendo los precios públicos uno de ellos, puesto que éstos

surgen de un acuerdo de voluntades. Por ello, me parecía importante que la sentencia 61-21-IN/23 señale por qué la Corte trata como “tasas” a los valores contenidos en los artículos impugnados, de similar forma que en la sentencia 46-18-IN/23, considerando el origen de la obligación.

9. Con base en los puntos expuestos, presento mi voto concurrente.

**DANIELA
SALAZAR MARÍN** Digitally signed by
DANIELA SALAZAR
MARÍN
Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 61-21-IN fue presentado en Secretaría General el 23 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 12:57; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto salvado
Juez: Richard Ortiz Ortiz

SENTENCIA 61-21-IN/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetuosamente me aparto del voto de mayoría en la sentencia 61-21-IN por las consideraciones que se exponen a continuación:
2. La Corte Constitucional aceptó parcialmente la acción de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 1548, 1555 y 1562 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, actuales artículos 1675, 1682 y 1689, en los cuales se establece la tarifa aplicable a la tasa para la utilización del acceso Centro Norte del Distrito Metropolitano de Quito, de la vía Pintag-El Volcán y la vía Lloa, respectivamente.
3. Como recoge la sentencia, los fundamentos del accionante se centraban en que las normas impugnadas contradecían el principio de legalidad desarrollado en los artículos 226 y 301 de la Constitución, por cuanto no gozarían de iniciativa del Alcalde, en contraposición con la disposición del artículo 90 letra e del COOTAD. Además, que estas normas delegaban el establecimiento de la tarifa de la tasa al Alcalde, cuando la creación, modificación o supresión de tasas correspondería a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, conforme el artículo 264 número 5 de la Constitución y, en específico, al Concejo Metropolitano de acuerdo con el artículo 87 letra c del COOTAD.
4. Ahora bien, la sentencia consideró que estos artículos son incompatibles con el principio de legalidad en materia tributaria contenido en el artículo constitucional 301, por cuanto la tarifa de una tasa es un elemento esencial del tributo y debería determinarse dentro de una ordenanza municipal aprobada por su órgano legislativo, es decir el Concejo Metropolitano, y no mediante una resolución administrativa expedida por el alcalde. Para llegar a este razonamiento, la sentencia apoyó su análisis en los artículos 186 y 87 letra c del COOTAD.
5. Al respecto, considero que, en la tarea de realizar control abstracto de constitucionalidad, correspondía identificar, en primer lugar, si de los argumentos planteados en la demanda se desprendía algún alegato que problematice una posible vulneración de la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico por incompatibilidades normativas directas con el texto constitucional (art. 74 LOGJCC).

Así, en la presente causa, no se desprende tal problemática pues, esencialmente, el accionante pretendía que se realice un examen entre ordenanzas y el COOTAD.

6. En este sentido, el accionante buscaba que este Organismo realice un control de legalidad sobre la forma en la que se regulaba la tarifa de las tasas para la utilización del acceso Centro Norte del Distrito Metropolitano de Quito, de la vía Pintag-El Volcán y la vía a Lloa, inclusive desde el año 2007. De esta manera, el examen implicaba referirse a aspectos formales sobre la iniciativa y naturaleza del cuerpo normativo infralegal que debía desarrollar regulaciones de tarifas municipales. Es decir, aspectos determinados en el COOTAD.
7. Esta Corte ha señalado que, las contradicciones entre normas infraconstitucionales de distinta jerarquía pueden generar una ruptura en la unidad de coherencia del ordenamiento jurídico, pero no necesariamente son objeto de una acción pública de inconstitucionalidad.¹ En este contexto, cuestiones incongruentes entre la ley y una ordenanza respecto a la iniciativa, competencia y naturaleza de la norma infralegal que regula tarifas, podían ser objeto de control de legalidad a través del recurso de anulación u objetivo propio de la jurisdicción contencioso administrativa.²
8. En tal sentido, la sentencia llegó a aceptar parcialmente la acción por encontrar una incompatibilidad entre las normas impugnadas con el principio de legalidad en materia tributaria (art. 301 CRE); pero, para determinarlo, no se emprendió una discusión constitucional, sino que se abordaron aspectos sobre la competencia normativa en gobiernos municipales, regulados en el COOTAD, para concluir que la tarifa de la tasa debía ser aprobada por el Concejo Metropolitano mediante ordenanza y no por el Alcalde a través de una resolución administrativa.
9. Por lo expuesto, a mi consideración, la demanda no presentaba argumentos sobre una discusión con preceptos de la Constitución que amerite un control abstracto de constitucionalidad y, por ende, correspondía desestimar la acción.

**RICHARD
OMAR
ORTIZ ORTIZ**
Firmado digitalmente
por RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2023.12.02
12:28:24 -05'00'
Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

¹ CCE, sentencia 94-15-IN/21, párr. 21.

² CCE, sentencia 009-16-SIN-CC, caso 0041-11-IN.

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 61-21-IN, fue presentado en Secretaría General el 28 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 12:29; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

6121IN-6218a

**Caso Nro. 61-21-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintinueve de noviembre de dos mil veintitrés el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado, el voto salvado el día sábado dos de diciembre de dos mil veintitrés por el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz y el día lunes cuatro de diciembre de dos mil veintitrés el voto concurrente de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 623-19-EP/23
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 15 de noviembre de 2023

CASO 623-19-EP

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

SENTENCIA 623-19-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional declara la vulneración del derecho al debido proceso en su garantía de la motivación de DIRECTV al verificar que la sentencia impugnada incumplió con el estándar mínimo de suficiencia argumentativa en las garantías jurisdiccionales, en cuanto no realizó un análisis sobre la real existencia de la vulneración de derechos.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 14 de septiembre de 2018, DIRECTV ECUADOR C. LTDA (“**DIRECTV**” o “**compañía accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Quinindé (“**GADM Quinindé**” o únicamente “**GADM**”). La compañía accionante acusó a dos oficios que disponían la retención de dinero de sus cuentas, alegando que el GADM nunca le habría citado con un proceso coactivo que justifique dichas retenciones.¹ El proceso fue signado con el número 17576-2018-00852 y fue conocido por la Unidad Judicial de Violencia Contra la Mujer y la Familia - 6 de Pichincha (“**Unidad Judicial**”).
2. El 9 de octubre de 2018, la Unidad Judicial desestimó la acción de protección. Respecto de esta sentencia, DIRECTV interpuso un recurso de apelación, mismo que recayó en la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Corte Provincial**”).²
3. Mediante sentencia de 11 de diciembre de 2018, la Corte Provincial rechazó el recurso de apelación y ratificó la sentencia de primera instancia en su totalidad. DIRECTV

¹ Alegó que se vulneraron sus derechos al debido proceso, a la defensa, a la seguridad jurídica y a la propiedad. Los dos oficios impugnados fueron los siguientes: (i) 003-AA-2018 de 16 de agosto de 2018, por medio del cual se ordenó la retención y posterior embargo de \$756.557,70 de la cuenta bancaria de DIRECTV (f. 5 del expediente); y, (ii) 00529-2018UCGADMQ de 15 de agosto de 2018, mediante el cual se ordenó la retención de \$687.779,73 de otra de sus cuentas (f. 4 del expediente). El motivo de las retenciones corresponde al pago del impuesto a la patente municipal que DIRECTV habría dejado de pagar.

² La Unidad Judicial desestimó la acción de protección alegando que en el proceso efectivamente consta la boleta de citación con su respectiva razón, por lo que no le corresponde entrar a verificar la validez procesal de dicha boleta, pues se presume que es legítima.

solicitó aclaración de la sentencia, pedido que fue negado mediante auto de 16 de enero de 2019.³

4. El 14 de febrero de 2019, DIRECTV presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia y el auto resolutorio de su recurso de aclaración, emitidos el 11 de diciembre de 2018 y el 16 de enero del 2019, respectivamente.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 5 de septiembre de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente acción.⁴
6. El 23 de octubre de 2023, la jueza constitucional ponente Daniela Salazar Marín avocó conocimiento de la causa, y ordenó a la Corte Provincial presente un informe debidamente motivado del caso. Habiendo fenecido el término concedido por la Corte Constitucional, a la presente fecha la Corte Provincial no ha remitido el informe requerido.
7. El 08 de noviembre de 2023, el GADM Quinindé presentó un escrito ante la Corte Constitucional designando correos electrónicos y casillero judicial para las notificaciones, además de que designa a un nuevo abogado defensor.

2. Competencia

8. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y 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.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la compañía accionante

9. La compañía accionante fundamenta su demanda en la supuesta vulneración de sus derechos a la defensa, al debido proceso en su garantía de la motivación, a la tutela

³ La Corte Provincial desestimó el recurso de apelación por considerar que el GADM Quinindé ha ejercido su facultad coactiva legalmente concedida de manera legítima.

⁴ El sorteo fue realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 15 de agosto de 2019, y el Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, y los entonces jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Agustín Grijalva Jiménez.

judicial efectiva y a la seguridad jurídica (artículos 76 numerales 7 letras a, b, c, h y l, 75 y 82 de la Constitución).

10. Alega que se vulneró su derecho a la defensa por las siguientes razones:

10.1. Porque nunca se le citó con proceso coactivo que justifique las retenciones que ascendieron a más de 4 millones de dólares⁵, además de que todavía desconoce la causa verdadera de todas estas retenciones. Al no conocer sobre el inicio de estos procesos, no tuvo forma de impugnarlos judicialmente, y por eso impugnó los oficios remitidos a los bancos para que retengan el dinero.

10.2. Porque los jueces “dan por válidas dichas citaciones, que son simples copias de documentos firmados por personas desconocidas, sin identificación, sin dos apellidos, sin posibilidad alguna de verificar si en verdad existen siquiera”.⁶ Afirma que dichas boletas fueron artificialmente creadas por el GADM.

10.3. Porque al no haber podido impugnar el procedimiento coactivo (por no tener conocimiento de él sino hasta que le retuvieron el dinero) y, al exigirlo así la sentencia impugnada, la acción de protección tampoco sirvió para tutelar sus derechos, y como consecuencia de ello se dejó a DIRECTV en indefensión.

11. Acusa a la sentencia impugnada de haber vulnerado su derecho al debido proceso en su garantía de la motivación. Sostiene que carece de razonabilidad, comprensibilidad y lógica, pues:

11.1. La sentencia impugnada sería irrazonable porque parte de la premisa de que DIRECTV tiene una patente registrada en el cantón Quinindé, en donde consta su dirección y actividad económica. A pesar de que con este fundamento los jueces afirman que ese era su domicilio y por tanto la citación fue válida, la compañía accionante manifiesta que esa patente nunca fue alegada ni probada durante el proceso.

11.2. Acusa también de irrazonable al hecho de que los jueces sostienen que si el GADM inventó y forjó una falsa patente de DIRECTV, existe otra vía para

⁵ A pesar de que los oficios remitidos a los bancos mandaban a retener casi 1.5 millones de dólares, la retención fue superior, a decir de la administración tributaria por tratarse de una deuda anterior que correspondía al impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales.

⁶ Las boletas acusadas de haber sido fraudulentamente elaboradas se encuentran a fojas 140, 141 y 142 del expediente.

conocer sobre esta posible vulneración de derechos. Estima que si la sentencia impugnada asegura que existe otra vía idónea, de conformidad con la sentencia 146-14-SEP-CC de este Organismo, debió haberlo guiado por la vía adecuada e idónea.

- 11.3.** Asimismo, acusa de incomprensible a la sentencia impugnada, pues esta exige que la controversia sobre la falta de citación del inicio de un procedimiento coactivo se tramite en la justicia ordinaria, pese a que precisamente por no haber sido citada es que no puede hacerlo.
- 11.4.** La sentencia impugnada estima que las retenciones, al haber sido efectuadas por terceros (los bancos), no son un daño imputable al accionado de la acción de protección de origen, es decir, el GADM. Por lo tanto, afirma que la sentencia carece de lógica.
- 12.** La compañía accionante recrimina también, a las decisiones judiciales impugnadas, la vulneración a su derecho a tutela judicial efectiva. Estima que los jueces deben analizar precisamente si hubo o no una vulneración de derechos constitucionales, labor que considera no han realizado al omitir pronunciarse sobre la validez de la citación del acto administrativo.
- 13.** Afirma también que los jueces vulneraron su derecho a la seguridad jurídica en cuanto DIRECTV no ha podido, durante todo el proceso, gozar de su derecho al debido proceso. Añade que el desconocimiento y falta de aplicación de las normas por parte de los operadores de justicia privan de cualquier tipo de previsibilidad y certidumbre jurídica a los justiciables.
- 14.** Con fundamento en lo expuesto, la compañía accionante solicita que se acepte la presente acción, se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y se deje sin efecto la sentencia impugnada. Solicita también que se le devuelvan los valores retenidos, se levante toda medida de ejecución que pesa en su contra con fundamento en los oficios impugnados en la acción de protección, se capacite al personal del GADM, y se imponga la sanción correspondiente a los funcionarios que llevaron adelante este proceso coactivo.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

- 15.** Pese a que el 23 de octubre de 2023 este Organismo ordenó a la judicatura accionada provea un informe debidamente motivado, y a pesar de que el término para el efecto ya venció, hasta la presente fecha el informe no ha sido presentado por la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

16. Los artículos 94 y 437 de la CRE, así como el artículo 58 de la LOGJCC, regulan y consagran a la acción extraordinaria de protección como una forma de tutelar derechos constitucionales frente a una actividad judicial materializada en una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia.
17. La Corte Constitucional del Ecuador, para efectos de esta referida tutela constitucional, ha establecido que “los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental”.⁷ A su vez, este Organismo ha manifestado que estos cargos, para ser analizados en una acción en el ámbito sustantivo de una acción de esta naturaleza, deben contener argumentos claros y completos.⁸
18. Con relación al cargo resumido en el párrafo 10 *supra*, relativo al derecho a la defensa, este Organismo encuentra que el juicio de reproche no se dirige en contra de las decisiones judiciales impugnadas, sino que se dirige en contra de la supuesta falta de citación en el juicio coactivo iniciado por el GADM que, a su vez, dio origen a la acción de protección. Dado que la supuesta falta de citación no es una omisión que corresponda acusar a los juzgadores que conocieron la acción de protección, no existe una relación directa entre la supuesta vulneración de derechos constitucionales por una supuesta falta de citación y la conducta de los juzgadores cuyas decisiones se impugna a través de esta acción. En función de ello, *prima facie*, no procede el análisis de estos argumentos.⁹
19. En cuanto al cargo referente al derecho a la seguridad jurídica expuesto en el párrafo 13 *supra*, este Organismo verifica que su fundamento radica en que la compañía

⁷ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁸ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18. En particular, la sentencia se refiere a los siguientes tres elementos:

18.1. Una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (el "derecho violado", en palabras del art. 62.1 de la LOGCC).

18.2. Una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la "acción u omisión judicial de la autoridad judicial" (referida por el art. 62.1 de la LOGCC) cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción.

18.3. Una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma "directa e inmediata" (como lo precisa el art. 62.1 de la LOGCC).

⁹ En principio, estas alegaciones no pueden examinarse en función del objeto de la garantía en cuestión, sin perjuicio del control de mérito que procedería, excepcionalmente y de oficio. CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 55-56. Ahora bien, como se desprende del párrafo 10.3 *supra*, la compañía accionante alega también que la acción de protección no tuteló sus derechos constitucionales. En ese sentido, si bien este cargo fue realizado con ocasión del derecho al debido proceso en su garantía del derecho a la defensa, nuevamente es reiterado a la luz del derecho al debido proceso en su garantía de la motivación, por lo que será analizado en ese contexto.

accionante estima que los operadores judiciales que han tramitado esta causa desconocen el derecho y por tanto han sido incapaces de aplicar adecuadamente las normas jurídicas que invocan. En ese sentido, por tratarse de un cargo fundamentado en el supuesto desconocimiento técnico de las autoridades judiciales sin que se particularice exactamente qué conducta fue la que transgredió derechos, dicho cargo carece de un presupuesto fáctico que permita identificar una conducta judicial particularizada a la que se atribuya dicha vulneración. En ese sentido, ni haciendo un esfuerzo razonable este Organismo ha podido plantear un problema jurídico sobre ese cargo.¹⁰

20. Ahora bien, con relación a los cargos esgrimidos en los párrafos 11 y 12 *supra* relativos a los derechos al debido proceso en su garantía de la motivación y a la tutela judicial efectiva, la Corte identifica que se centran, principalmente, en la falta de pronunciamiento de la Corte Provincial con relación a la alegada vulneración de derechos por supuestamente no habersele citado con el auto de pago que dé inicio a un procedimiento coactivo que justifique las retenciones bancarias realizadas con posterioridad. En ese sentido, el juicio de reproche se dirige a que la Corte Provincial no habría analizado si en efecto se citó o no a la compañía accionante. Por tanto, atendiendo a los requisitos mínimos establecidos por esta Corte para efectos de la suficiencia motivacional, este cargo será analizado bajo la pregunta sobre si la sentencia impugnada cumplió con el estándar mínimo de suficiencia motivacional requerido.
21. A su vez, por cuanto el cargo de vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva comparte fundamento con el cargo relativo a la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, la Corte reconduce el análisis hacia este último.¹¹
22. En esta línea de ideas, este Organismo formula el siguiente problema jurídico: ¿La sentencia emitida por la Corte Provincial vulneró el derecho de la compañía accionante al debido proceso en su garantía de la motivación porque no habría tenido una motivación suficiente según el estándar de suficiencia establecido por este Organismo?
23. Si bien en la demanda también consta incluido como otra decisión impugnada el auto resolutivo del recurso horizontal de aclaración interpuesto por la compañía accionante, de la argumentación esgrimida en la demanda no se divisa una acusación

¹⁰ Sobre el esfuerzo razonable la Corte se pronunció en la sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21. Para el planteamiento de los problemas jurídicos y por no tratarse de la fase de admisión, le corresponde a esta Corte realizar un esfuerzo razonable para, de ser posible, reconducir el planteamiento del problema jurídico a lo que estime adecuado y pertinente.

¹¹ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 134.

hacia este auto, sino que la acusación constitucional se centra exclusivamente en la sentencia de segunda instancia, por lo que, a su vez, el análisis sobre la vulneración de derechos estará enfocado en la antedicha sentencia.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. Problema jurídico: ¿La sentencia emitida por la Corte Provincial vulneró el derecho de la compañía accionante al debido proceso en su garantía de la motivación porque no habría contado con una motivación suficiente según el estándar de suficiencia establecido por este Organismo?

24. El artículo 76 número 7 letra l) de la CRE consagra el derecho al debido proceso en su garantía de la motivación de los poderes públicos. Prescribe que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.
25. La Corte Constitucional se ha manifestado en el sentido de que la motivación, en su faceta de garantía constitucional —es decir, que permite a este Organismo declarar la vulneración del derecho al debido proceso—, “no establece modelos ni exige altos estándares de argumentación jurídica; al contrario, contiene únicamente parámetros mínimos que deben ser cumplidos”.¹²
26. Es así que dicho estándar, lejos de exigir sofisticación jurídica en la motivación esgrimida, establece como su criterio rector a la suficiencia argumentativa: “una argumentación jurídica es *suficiente* cuando cuenta con una *estructura mínimamente completa*”.¹³ Es en este sentido que la jurisprudencia de esta Corte ha reiterado que la estructura mínimamente completa, a su vez, exige que el juzgador (i) enuncie en la sentencia las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron y (ii) explique la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.¹⁴ Ahora bien, la Corte Constitucional ha establecido otro requisito aplicable únicamente a las garantías jurisdiccionales constitucionales, a saber, que la sentencia (iii) realice el análisis sobre “la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales”.¹⁵
27. Con esto en consideración, esta Magistratura procederá a analizar si la sentencia impugnada cumple con este estándar mínimo referido, considerando también que el

¹² CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 44.

¹³ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 57. Itálicas corresponden al original.

¹⁴ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 58.

¹⁵ La cita textual corresponde a la siguiente cita: CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, párr. 91. Para más pronunciamientos emitidos en el mismo sentido: CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 102; CCE, sentencia 60-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 28.

caso de origen es precisamente una garantía jurisdiccional constitucional —una acción de protección—, por lo que el tercer requisito de la motivación le es aplicable.

28. De la sección primera a la cuarta, la Corte Provincial determina su competencia para conocer su recurso de apelación, resumir los antecedentes del caso, resumir los alegatos de las partes y exponer ciertas consideraciones realizadas por la Unidad Judicial en primera instancia.
29. En la sección quinta, la Corte Provincial empieza por aclarar que un procedimiento coactivo sí es susceptible de ser impugnado en vía constitucional. En ese sentido, con relación al caso en cuestión, manifiesta que “si resulta acertada esta afirmación de la falta de notificación [que dio lugar al inicio del procedimiento coactivo], es también acertado indicar que ocasionaría la vulneración de un derecho constitucionalmente protegido”.
30. Posteriormente, la sentencia divide los argumentos de la compañía accionante en dos: (i) aquellos que impugnan la sentencia de primera instancia, y (ii) aquellos que se dirigen a que la Corte Provincial declare la vulneración de ciertos derechos alegados.
31. Con relación a los primeros, la sentencia impugnada manifiesta que la sentencia de primera instancia sí se pronunció con relación a la vulneración de derechos, y estimó que esta no se materializó.
32. Con relación a los segundos, la sentencia aborda la alegada vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, a la defensa y a la propiedad.
33. En cuanto al derecho a la defensa por la supuesta falta de citación, la Corte Provincial estima, por un lado, “que la citación se ha efectuado legalmente, cumpliendo la solemnidad requerida y garantizando el debido proceso”. Manifiesta que:

[E]s importante direccionar el análisis a los recaudos procesales, en primer lugar, efectivamente, constan las boletas de citación con el auto de pago (fs. 140 a 142), en las que se observa los nombres, números de cédula y firmas de "Sonia Mesissa", "Luis Pandora" y "Luis Barcia"; notificación que según la razón sentada se realizan en la dirección "Gustavo Becerra y 5 de Agosto"; es importante referir que en el mismo auto notificado se hace constar el valor de la deuda, generado a la empresa DIRECTV, cuya patente municipal consta en la referida dirección; pero además, del proceso constan facturas de DIRECTV, emitidas para ser cobradas en la provincia de Esmeraldas y en el cantón Quinindé (fs.110 a 113), en las que se hace constar como dirección "atrás del Hospital", demostrando que la empresa ejerce una actividad económica en el cantón donde se produce el hecho generador.

34. Ahora bien, por otro lado, sostiene:

[S]i con ella [la citación], se genera duda respecto del lugar de citación o las personas que han recibido las boletas, pese a haberse efectuado en el lugar determinado como aquel en que se ejerce la actividad económica generadora del tributo, esta es una cuestión que debe ser discutida en otra jurisdicción, administrativa, civil o incluso penal; es decir, constituye una cuestión de competencia de la justicia ordinaria.

35. Termina añadiendo, incluso, que “resulta palmaria la existencia de otra vía igual de adecuada y eficaz, para hacer valer el derecho que se reclama”.
36. Como se puede observar, la Corte Provincial estima que la citación sí tuvo lugar y que fue efectuada legalmente. Sin embargo, simultáneamente sostiene que el cuestionamiento sobre su validez no puede ser analizado en una acción de protección. Si bien afirma que la citación no adolece de vicios jurídicos, a la vez asegura que, de tenerlos, no puede entrar a verificarlos.
37. En consecuencia, corresponde analizar si con este pronunciamiento de la Corte Provincial se verifica el último requisito de motivación suficiente, a saber, que la autoridad judicial analice la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales.
38. Del análisis de la demanda presentada en el proceso de origen, se desprende que el argumento central de la compañía accionante pretende cuestionar la validez de la boleta de citación que supuestamente tuvo lugar en el juicio coactivo. Alega que nunca fue citada, y en consecuencia que nunca se pudo defender de ese cobro coactivo, vulnerándose varios de sus derechos constitucionales.
39. Es por esta razón que, atendiendo al estándar de motivación expuesto en los párrafos 25 y 26 *supra*, la autoridad judicial en una acción de protección debe realizar análisis sobre la vulneración de derechos alegada. En particular, por la naturaleza de la demanda y sus pretensiones, el problema radicaba en que no se le habría citado a la compañía accionante con el auto de pago en el juicio coactivo y en consecuencia no hubo indicio o documento alguno que justifique las retenciones posteriormente realizadas en sus cuentas bancarias, y es por eso que todas las vulneraciones de derechos alegadas en la demanda empiezan y terminan con una supuesta falta de citación con el inicio del proceso coactivo.
40. Cabe recalcar que la citación que dé inicio a un proceso coactivo no reviste de un carácter meramente procesal ni protocolario, sino que de su ocurrencia depende la observancia de una serie de derechos fundamentales de vital importancia para la tutela efectiva de derechos fundamentales. Esta tutela tiene como uno de sus fines contrarrestar los posibles abusos de poder que el Estado pudiere infligir en los administrados.

41. Ahora bien, en cuanto a la boleta de citación y como se expuso en los párrafos 33, 34 y 35 *supra*, la Corte Provincial determinó que no puede entrar a analizar lo relativo a la validez o veracidad de la boleta de citación, pues eso no le corresponde a la justicia constitucional. Sin embargo, concluye que no hubo una vulneración de derechos en la medida en que verifica, incluso declarándose inhábil para hacerlo, que la citación sí tuvo lugar.
42. La consecuencia de esto es que la Corte Provincial se pronuncia sobre una vulneración de derecho que dice no poder analizar. Esta Magistratura observa, en ese sentido, que la motivación esgrimida en la sentencia por la Corte Provincial, sostiene no poder verificar la validez de la citación, lo que se traduce en que también sería virtualmente imposible para la judicatura accionada verificar si en efecto se vulneró un derecho constitucional de la compañía accionante o no.
43. Por tanto, toda vez que la sentencia impugnada se fundamenta en la supuesta imposibilidad de analizar la validez o veracidad de la boleta de citación, tampoco realizó un análisis sobre la real existencia de vulneraciones a derechos constitucionales. Si bien se pronunció en el sentido de que no se vulneraron los derechos, abiertamente se declaró incapaz de verificar los motivos por los que se alegaba tal vulneración. En ese sentido, el requisito establecido por esta Corte no precisa simplemente de un pronunciamiento positivo o negativo en cuanto a la vulneración de derechos, sino que lógicamente requiere de un *análisis* que permita llegar a esa conclusión. Análisis que, al declararse inhábil para realizarlo, no tuvo lugar en este caso.
44. Adicionalmente, la Corte ha sostenido que en caso de que en una acción de protección el juzgador concluya que existe una vía idónea diversa a la constitucional para conocer las pretensiones traídas hacia el juez constitucional, entonces tiene el deber de dirigir al accionante a la vía adecuada. La sentencia 146-14-SEP-CC de este Organismo se pronunció en ese sentido:

Siendo así, en los casos en los cuales los operadores de justicia consideren que el asunto materia de la acción de protección no es el adecuado de conocer a través de esta garantía, sino a través de la jurisdicción ordinaria, luego de efectuar la vulneración de derechos constitucionales, tienen la obligación de guiar al accionante acerca de cuál es la acción que deben seguir.¹⁶

45. Esta Magistratura observa que, si la Corte Provincial se consideraba inhabilitada para analizar los cargos relativos a la validez o veracidad de la boleta de citación, debía señalar específicamente la vía para que la justicia ordinaria conozca este asunto. No

¹⁶ CCE, sentencia 146-14-SEP-CC, 01 de octubre de 2014, pág. 19. En el mismo sentido, véase CCE, 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103.1; CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 69; CCE, sentencia 063-14-SEP-CC, 09 de abril de 2014, pág. 20.

obstante, la Corte Provincial tampoco dirigió a la compañía accionante a una vía particular respecto de la posibilidad de impugnar la validez o veracidad de una boleta de citación. Si bien la sentencia sostiene de manera genérica que tiene disponible la vía “administrativa, civil o incluso penal”, eso no es suficiente para considerar que DIRECTV fue dirigido por la judicatura accionada hacia una vía particular que permita tutelar la posible vulneración de sus derechos por la alegada falsificación de las boletas de citación introducidas al proceso.¹⁷

46. En consecuencia, esta Corte identifica que la judicatura accionada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de DIRECTV, en cuanto no realizó un análisis de la real existencia de vulneración de derechos que se acusaba respecto de la validez y veracidad de las boletas de citación, conforme estaba obligada según lo establecido en las sentencias 1158-17-EP/21, 60-19-EP/23, 001-16-PJO-CC, citadas en el párrafo 26 *supra*.
47. Por otro lado, tomando en consideración que la judicatura accionada tampoco dirigió a la compañía accionante a una vía específica que sea apta para tutelar la posible vulneración de derechos constitucionales por una omisión de citar por parte del GADM en el proceso coactivo, vulneró asimismo lo dispuesto por las sentencias 1158-17-EP/21, 1178-19-JP/21, 146-14-SEP-CC y 063-14- SEP-CC, citadas en el párrafo 44 *supra*.
48. Por tanto, la Corte Constitucional declara la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación suficiente consagrado en el artículo 76 número 7 letra l) de la CRE y en la jurisprudencia de este Organismo señalada en el párrafo 25 y 26 *supra*.

6. Decisión

49. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:
 1. **Aceptar parcialmente** la acción extraordinaria de protección 623-19-EP.
 2. **Declarar** la vulneración del derecho al debido proceso en su garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 número 7 letra l) de la CRE.

¹⁷ Si bien en otra sección de la sentencia la judicatura accionada sostiene que la vía que tenía el actor era el juicio de excepciones a la coactiva, ahí lo está dirigiendo a una vía diversa a la constitucional para impugnar la validez de la deuda, pero no lo está dirigiendo a una vía distinta con el fin de que impugne el tema principal de esta disputa, a saber, la verificación de la validez y legitimidad de la boleta de citación.

3. **Dejar sin efecto** la sentencia de segunda instancia emitida el 11 de diciembre de 2018 por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y retrotraer el proceso hasta el momento previo a la emisión de dicha sentencia. En consecuencia, previo sorteo, una nueva composición de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha deberá continuar con la sustanciación del proceso 17576-2018-00852 a partir del momento procesal antes indicado.
4. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

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 siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 15 de noviembre de 2023; la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de 15 de agosto del 2019.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto salvado
Juez: Richard Ortiz Ortiz

SENTENCIA 623-19-EP/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetuosamente me aparto del voto de mayoría en la sentencia 623-19-EP/23 por las consideraciones que se exponen a continuación:
2. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 15 de noviembre de 2023, aceptó parcialmente la demanda presentada dentro de la causa 623-19-EP (“**sentencia de mayoría**”) que se pronunció sobre una acción extraordinaria de protección propuesta por DIRECTV ECUADOR C. LTDA. (“**compañía accionante**”) en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Quinindé, provincia de Esmeraldas (“**GADM**”). La compañía accionante alegó que el GADM no le habría citado con el auto de pago del proceso coactivo y, a pesar de ello, dispuso la retención de dinero en sus cuentas bancarias mediante oficios 00529-2018UCGADMQ de 15 de agosto de 2018 y 003-AA-2018 de 16 de agosto de 2018.
3. El voto de mayoría señaló que la sentencia emitida por la Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en su garantía de motivación, porque no habría contado con una motivación suficiente según el estándar de suficiencia establecido por este Organismo.
4. En lo principal, la decisión de mayoría puntualizó que la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante, toda vez que no realizó un análisis de la real existencia de vulneración de derechos relacionada con la “validez y veracidad” de las boletas de citación.
5. Sin embargo, cabe resaltar que la sentencia de la Corte Provincial sí determinó que la compañía accionante había sido citada en legal y debida forma, conforme se desprende de las boletas de citación del auto de pago contenidas en el expediente. Es más, de los hechos del caso se desprende que la compañía fue citada por tres ocasiones.
6. Más bien, la argumentación de la sentencia de mayoría hace un examen de corrección y no de suficiencia de la fundamentación realizada por la Corte Provincial respecto a la existencia de vulneración de derechos en la causa. Ya que, los jueces provinciales sí respondieron suficientemente al cargo de la falta de notificación y, en base a ese análisis determinaron que la vía idónea y eficaz era la ordinaria.

7. En este sentido, la compañía accionante contaba con la vía ordinaria, en específico, el procedimiento especial de “excepciones a la coactiva” regulado en el artículo 212 del Código Tributario, concordante con el artículo 316 del Código Orgánico General de Procesos.
8. Así también, el hecho de que la compañía accionante considere que se omitieron solemnidades sustanciales en la citación y tenga dudas respecto del lugar donde se efectuó la misma o de las personas que recibieron las boletas, es una cuestión que debe ser discutida y/o revisada en la jurisdicción ordinaria al ser de su competencia, como señalaron los jueces provinciales.
9. Por ende, al pretender que se resuelva por los canales constitucionales asuntos de mera legalidad que no implican vulneración de derechos, en principio, genera inseguridad jurídica pero, sobre todo en la especie, podría constituir la desnaturalización de la acción de protección.¹
10. Bajo este argumento, la Corte ha señalado que la acción de protección no constituye un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias,² ya que esto ocasionaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional estatal establecida por la Constitución.
11. Asimismo, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”) establece normas previas, claras, que regulan y especifican la vía judicial y su procedimiento adecuado y eficaz para la tutela de derechos, quedando claro las circunstancias de improcedencia de la acción de protección (art. 42 LOGJCC); por esta razón, el juez constitucional debe controlar el uso de esta, a fin de distinguir la materia controversial que se presente en su judicatura.³
12. Por lo expuesto, a mi consideración, la acción de protección no es procedente en asuntos de estricta legalidad ni mucho menos es la vía idónea para resolver sobre las solemnidades sustanciales de la citación dentro del procedimiento de ejecución coactiva, pues para ello el ordenamiento jurídico ha previsto acciones ordinarias, adecuadas y eficaces; por ende, correspondía desestimar la acción.

RICHARD
OMAR
ORTIZ ORTIZ
Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Firmado
digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2023.12.02
12:27:02 -05'00'

¹ CCE, sentencia 082-14-SEP-CC, caso 1180-11-EP.

² CCE, sentencia 016-13-SEP-CC, p. 18, párr. 2.

³ CCE, sentencia 0140-12-SEP-CC, p. 8, párr. 3.

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 623-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 28 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 12:29; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

062319EP-62187

**Caso Nro. 0623-19-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que antecede fue suscrito el día miércoles veintinueve de noviembre y el día sábado dos de diciembre de dos mil veintitrés respectivamente, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 1409-19-EP/23
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 15 de noviembre de 2023

CASO 1409-19-EP

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

SENTENCIA 1409-19-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia al encontrar que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica por inobservar la sentencia 35-14-SEP-CC y aplicar un fallo de triple reiteración que perdió vigencia.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 19 de mayo de 2016, Boehringer Ingelheim del Ecuador Cía. Ltda., (también, **“compañía accionante”**) presentó una demanda de impugnación en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (**“SENAE”**), respecto de la resolución SENAE-DDG2016-0272-RE de 11 de mayo de 2016. Dicha resolución negó el reclamo administrativo presentado respecto del producto Pharmaton 50 + cápsulas (**“Pharmaton 50”**) pues estaba clasificado con la partida arancelaria de “medicamentos y drogas de uso”, conforme el registro sanitario de medicamentos, otorgado por el Ministerio de Salud Pública, y fue reclasificado en la partida arancelaria “preparaciones alimenticias no expresadas ni comprendidas en otra parte”. El proceso se signó con el número 17510-2016-00185.
2. El 22 de septiembre de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, (**“Tribunal Distrital”**) aceptó la demanda y dispuso que a la importación de Pharmaton 50 se aplique la partida arancelaria correspondiente a “medicamentos y drogas de uso”. En contra de dicha decisión, el SENAE interpuso recurso de casación.
3. El 21 de marzo de 2019, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (**“Corte Nacional”**), en decisión de mayoría, resolvió aceptar el recurso de casación y ratificar la validez y legalidad de la resolución administrativa impugnada. Respecto a dicha decisión, la compañía accionante solicitó aclaración, petición negada el 9 de abril de 2019 por la Corte Nacional.

4. El 9 de mayo de 2019, Boehringer Ingelheim del Ecuador Cía. Ltda. presentó acción extraordinaria de protección en contra de las decisiones dictadas por la Corte Nacional.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 4 de marzo de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional¹ admitió a trámite esta acción y requirió que la Corte Nacional remita su informe de descargo.
6. El 26 de marzo de 2021, la Corte Nacional presentó el informe requerido. El 26 de octubre de 2023, conforme el orden cronológico de sustanciación de causas, la jueza ponente avocó conocimiento del caso.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución y 58 y 191 número 2 letra *d* de la LOGJCC.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la acción y pretensión

8. La compañía accionante alega la vulneración de los derechos a la igualdad, a desarrollar actividades económicas, a no ser obligada a realizar ningún acto prohibido, o dejar de hacer uno permitido por la ley, a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de cumplimiento de las normas y derechos de las partes, y de motivación, y a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 66 numerales 4, 15 y 29 letra d), 75, 76 numerales 1 y 7 letra l) y 82 de la Constitución, respectivamente. Asimismo, alega la inobservancia de los principios de legalidad y coordinación institucional reconocidos en los artículos 226 y 227 *ibídem*.
9. En relación con el derecho a la igualdad, la compañía accionante manifiesta que sufre un trato discriminatorio frente a otras compañías que compiten directamente, dado que no todos los productos con una composición química idéntica a la de Pharmaton 50 son clasificados como suplementos alimenticios.

¹ Conformado por el exjuez constitucional Agustín Grijalva Jiménez y las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín.

10. Con respecto al derecho a la seguridad jurídica, la compañía accionante alega que la Corte Nacional inobservó la sentencia 35-14-SEP-CC, que se referiría a un caso análogo al suyo, en la cual se determinó que las autoridades judiciales vulneraron derechos constitucionales en relación con el cambio de partidas arancelarias de productos catalogados como medicamentos por la autoridad sanitaria nacional, por suplementos alimenticios. A criterio de la compañía accionante, en dicha decisión, este Organismo se manifestó a favor del principio de coordinación que debe regir entre las instituciones que conforman la administración pública. Menciona además que se debe considerar que una de las decisiones que conformaban el fallo de triple reiteración 05-2013 fue dejada sin efecto por la referida sentencia constitucional. Asimismo, la compañía accionante indica que no existe uniformidad en las decisiones de la judicatura accionada puesto que, dentro del recurso de casación 17751-2014-0006, en el que también se discutía el cambio de partidas arancelarias, la Corte Nacional determinó que existía una contradicción entre los criterios de clasificación por parte de la autoridad sanitaria nacional y la autoridad aduanera.
11. En cuanto a la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y a la garantía de motivación, la compañía accionante señala que la decisión judicial impugnada no se pronuncia sobre la coordinación de acciones entre el SENA y el Ministerio de Salud Pública. En este sentido, manifiesta que la judicatura accionada resolvió el recurso de casación “de modo incompleto”.
12. Sobre la base de los argumentos expuestos, la compañía accionante solicita que se dejen sin efecto las decisiones judiciales impugnadas, se ratifique la sentencia del Tribunal Distrital y “se disponga la reparación integral”.

3.2. Argumentos de la autoridad judicial accionada

13. La Corte Nacional mencionó que quienes emitieron las decisiones impugnadas ya no forman parte de la institución y que, en todo caso, expusieron los fundamentos que se tuvieron para dictar la decisión respectiva.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

14. 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.²

² CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

15. Esta Corte observa que aun cuando la compañía accionante afirma que impugna el auto emitido el 9 de abril de 2019 con el cual se negó su recurso de aclaración respecto de la sentencia impugnada, no plantea argumentos al respecto. Al contrario, sus alegaciones se dirigen únicamente en contra de la sentencia impugnada. En consecuencia, no es posible formular un problema jurídico al respecto ni aun realizando un esfuerzo razonable.³
16. Continuando con el planteamiento, para este caso resulta pertinente señalar que el auto de admisión de esta causa determinó que el cargo relacionado con el derecho a la seguridad jurídica y la supuesta inobservancia de precedentes jurisprudenciales cumplía con los requisitos para su admisibilidad, no así los cargos sobre otros derechos pues no cumplían con el requisito de argumento claro.⁴ Sin perjuicio de ello, dado que el Pleno de esta Corte estima que, en efecto, no se advierten cargos completos con respecto a las demás alegaciones planteadas, aun realizando un esfuerzo razonable, esta sentencia versará únicamente sobre el cargo contenido en el párrafo 10 *ut supra*, respecto del cual se plantean los siguientes problemas jurídicos:
- 16.1. ¿La sentencia de la Corte Nacional vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque se habría inobservado la sentencia dictada dentro de un caso análogo en el proceso 17751-2014-0006?
- 16.2. ¿La sentencia de la Corte Nacional vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque inobservó la sentencia 35-14-SEP-CC y aplicó la resolución 05-2013 dictada por el Pleno de la Corte Nacional?

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿La sentencia de la Corte Nacional vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque se habría inobservado la sentencia dictada dentro de un caso análogo en el proceso 17751-2014-0006?

³ *Ibid.*, párr. 21.

⁴ CCE, auto de admisión 1409-19-EP, 4 de marzo de 2021, párrs. 16 y 20. Así, no se encontró un argumento claro sobre la alegación relacionada con el derecho a la igualdad dado que no se expuso una justificación jurídica que determine cómo se vulneró el derecho referido de manera directa e inmediata, conforme la sentencia 1967-14-EP/20. A su vez, sobre la presunta vulneración de los derechos a desarrollar actividades económicas, a no ser obligados a realizar ningún acto prohibido, o dejar de hacer uno permitido por la ley, al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y derechos de las partes, así como la inobservancia de los principios de legalidad y coordinación institucional, en su demanda, la compañía accionante no desarrolló argumento alguno al respecto.

17. El derecho a la seguridad jurídica se encuentra recogido en el artículo 82 de la Constitución que se fundamenta “en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.
18. Del texto constitucional se desprende que el derecho en cuestión garantiza un ordenamiento jurídico que permita tener una noción razonable de las reglas que serán aplicadas, brindando certeza a la ciudadanía de que la autoridad judicial competente respetará las normas aplicables y sus derechos.⁵
19. Este Organismo también ha determinado que el derecho a la seguridad jurídica está conformado por tres elementos: confiabilidad, certeza y no arbitrariedad. Estos elementos no se limitan a la aplicación de normas jurídicas positivas; sino también a la convicción por parte de los particulares de que las autoridades competentes no podrán alejarse de los parámetros constitucionales y jurisprudenciales que se aplican a sus situaciones jurídicas concretas de forma injustificada o arbitraria.⁶ En el mismo sentido, esta Corte ha considerado de manera sostenida que, al analizar una posible vulneración al derecho a la seguridad jurídica, no le corresponde pronunciarse acerca de la correcta o incorrecta aplicación o interpretación de las normas. Lo que sí le corresponde es verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales.⁷
20. Ahora bien, la compañía accionante alega que la Corte Nacional resolvió de forma distinta a la sentencia dictada en el recurso de casación planteado en el proceso 17751-2014-0006, el cual, afirma, se trata de un caso análogo.
21. Al respecto, este Organismo ha señalado que los precedentes pueden ser (i) verticales, cuando provienen de una decisión judicial adoptada por un órgano jerárquicamente superior al de referencia u (ii) horizontales, cuando provienen de una decisión adoptada por un órgano del mismo nivel jerárquico que el de referencia. Estos últimos además pueden ser precedentes horizontales hetero-vinculantes o precedentes horizontales auto-vinculantes, dependiendo de la relación de identidad que exista entre el órgano emisor del precedente y la autoridad judicial de referencia.⁸

⁵ CCE, sentencias 1593-14-EP/20, 29 de enero de 2020, párr. 18 y 946-15-EP/20, 7 de octubre de 2020, párr. 28.

⁶ CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45.

⁷ *Ibid.*, párr. 40.

⁸ CCE, sentencias 1596-16-EP/21, 8 de septiembre de 2021, párr. 31 y 1035-12-EP/20, 22 de enero de 2020, párr. 17.

22. La decisión presuntamente inobservada proviene del mismo órgano judicial al demandado en este caso, esto es la Corte Nacional. En función de ello:

22.1. No se trata de un precedente vertical pues no es un órgano jerárquicamente superior al de referencia sino el mismo.

22.2. No se trata de un precedente horizontal hetero-vinculante dado que no se trata de un fallo de triple reiteración. Conforme ha señalado esta Corte, el precedente horizontal de la Corte Nacional, únicamente es hetero-vinculante en los casos de fallos de triple reiteración, de conformidad con el artículo 185 de la Constitución.⁹

23. Entonces, la decisión emitida en el recurso de casación 17751-2014-0006 se referiría a un precedente horizontal auto-vinculante pues fue emitido por la misma Corte Nacional. Para determinar si en efecto posee dicha vinculatoriedad corresponde verificar si la decisión fue tomada por los mismos miembros en ambos casos (17751-2014-0006 y 17510-2016-00185). Esto en razón de que este Organismo ha señalado que el fundamento de una decisión judicial debe ser tomada por los jueces que componen un cierto tribunal y esto obliga a esos mismos jueces cuando, en el futuro, tuvieren que resolver un caso análogo tomando la misma decisión.¹⁰

24. De la revisión de los dos procesos, en la siguiente tabla, se encuentra:

Tabla 1: comparación de procesos		
Número de proceso	Autoridad que dictó la decisión	Conformación
17751-2014-0006 ¹¹	Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia	Iván Saquicela Rodas, Juan Gonzalo Montero (voto de mayoría) y Julieta Magaly Soledispa Toro (voto salvado) ¹²
17510-2016-00185		Ana María Crespo Santos, José Luis Terán Suárez (voto de mayoría) y Darío Velástegui Enríquez (voto salvado)

25. De la tabla que antecede se observa que las decisiones en los dos procesos en referencia fueron emitidas por distintos jueces y juezas. De esa manera, se descarta la

⁹ CCE, sentencia 1035-12-EP/20, 22 de enero de 2020, párr. 18.

¹⁰ *Ibid.*, párr. 19.

¹¹ A través del Sistema Automatizado de Trámite Judicial Ecuatoriano.

¹² Corresponde señalar que esta conformación se refiere a la segunda sentencia emitida en casación dentro del proceso indicado, en virtud de la acción extraordinaria de protección 229-16-SEP-CC de 20 de julio de 2016, dentro de la causa signada 1906-15-EP.

existencia de un precedente horizontal auto-vinculante y la vulneración del derecho a la seguridad en función del cargo planteado.

5.2. ¿La sentencia de la Corte Nacional vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque inobservó la sentencia 35-14-SEP-CC y aplicó la resolución 05-2013 dictada por el Pleno de la Corte Nacional?

26. En concordancia con lo mencionado en el párrafo 19 *ut supra*, la inobservancia de un precedente constitucional por parte de las y los operadores de justicia constituye en sí misma una afectación a preceptos constitucionales susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la seguridad jurídica. Por lo expuesto, en estos supuestos no sería necesario verificar una posible afectación de otros preceptos constitucionales.¹³
27. La compañía accionante considera que la Corte Nacional inobservó la sentencia 35-14-SEP-CC, que se referiría a un caso análogo al suyo, en relación con el cambio de partidas arancelarias de medicamentos a suplementos alimenticios por parte del SENAE, en la cual se determinó que las autoridades judiciales vulneraron derechos constitucionales.¹⁴ A su vez, estima que se vulnera la seguridad jurídica porque se habría aplicado la resolución 05-2013 dictada por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia sin considerar que una de las sentencias que la componían fue dejada sin efecto precisamente por la sentencia 35-14-SEP-CC.
28. A la luz de lo anterior, corresponde determinar si la sentencia referida constituye un precedente aplicable al proceso en cuestión y, de ser el caso, verificar si en efecto fue inobservado.
29. Así, en el proceso 17510-2016-00185 —correspondiente a la presente causa— se originó el recurso de casación interpuesto por el SENAE en contra de la sentencia dictada el 22 de septiembre de 2017 por el Tribunal Distrital. En dicha sentencia, se aceptó la demanda mediante la cual la compañía accionante reclamó la rectificación de tributos correspondiente a la importación del producto Pharmaton 50 de medicamento a suplemento alimenticio. La referida sentencia dejó sin efecto la resolución impugnada por considerar que el SENAE no tomó en cuenta la información técnica del producto contenida en su registro sanitario y dispuso a dicha

¹³ CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 40.

¹⁴ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42. La Corte ha establecido que, en una acción extraordinaria de protección, la alegación sobre la inobservancia de un precedente constitucional debe desarrollar elementos mínimos necesarios comunes (tesis, base fáctica y justificación jurídica) e incluir 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, lo que fue cumplido por la compañía accionante en su demanda pues establece la regla de precedente y desarrolla las razones por la que esta regla sería aplicable a su caso.

entidad realizar la clasificación correspondiente de conformidad con la sentencia 35-14-SEP-CC.

30. En consecuencia, el SENAE interpuso el referido recurso de casación, alegando falta y errónea aplicación de normas relativas a la definición de medicamentos y a la competencia legal del SENAE para la determinación tributaria en asuntos relativos a importación de mercancías. La sentencia de casación, objeto de la presente acción extraordinaria de protección, aceptó el recurso, casó la sentencia del Tribunal Distrital y ratificó la validez de la resolución administrativa impugnada.
31. Por su parte, la sentencia 35-14-SEP-CC tuvo origen en el recurso de casación 102-2011 resuelto por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional. El recurso indicado fue planteado por la entonces Corporación Aduanera Ecuatoriana (“CAE”, actualmente SENAE) en contra de la sentencia dictada el 5 de mayo de 2010 por el Tribunal Distrital. En el referido proceso se reclamó la reclasificación arancelaria de productos como suplementos alimenticios, clasificados inicialmente bajo la partida de medicamentos. La sentencia del Tribunal Distrital aceptó la demanda al considerar que la CAE inobservó la clasificación de los productos como medicamentos del registro sanitario. La CAE interpuso un recurso de casación en el cual argumentó que la sentencia de primera instancia desconoció normas jurídicas relacionadas con la facultad legal de la CAE para la emisión de los actos de aforo. Al resolver el recurso de casación, la Corte Nacional lo aceptó y declaró la validez de la rectificación de tributos.

32. Conforme lo ha manifestado previamente esta Corte, de la sentencia 35-14-SEP-CC:

[...] se aprecia que constituye una regla de precedente, en tanto el núcleo de su ratio decidendi es el resultado de la interpretación realizada por la Corte Constitucional respecto del artículo 226 de la Constitución con relación a los posibles conflictos de competencias entre las autoridades aduanera y sanitaria. En consecuencia, el criterio contenido en la referida sentencia constitucional, dictada el 12 de marzo de 2014, constituye un precedente vinculante para la Corte Nacional de Justicia [...], por estar directamente relacionado con la misma situación jurídica y por ser producto de la interpretación de la norma constitucional referida [...].¹⁵

33. En similar sentido, este Organismo ha señalado que:

[...] el precedente señalado se dirige a prever una respuesta ante la situación de la clasificación del producto como ‘medicamento’ por parte del Ministerio de Salud y, al mismo tiempo, como ‘suplemento alimenticio’ por [el SENAE]. Entonces, ante esta situación, la Corte concluyó, de forma implícita, que si la autoridad sanitaria clasificó de forma previa a un producto como ‘medicamento’, la autoridad aduanera no puede alterar

¹⁵ CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 49.

dicha calificación y, más bien, tiene la obligación de mantenerla y determinar el arancel aplicable al producto como 'medicamento'.¹⁶

34. Por lo señalado, esta Corte verifica que la situación jurídica conocida y resuelta por la Corte Nacional en el recurso de casación que originó la presente acción es en esencia la misma que la del recurso de casación 102-2011, que originó la decisión impugnada en la acción extraordinaria de protección resuelta por la sentencia constitucional 35-14-SEP-CC.¹⁷ En consecuencia, el criterio contenido en la referida sentencia constitucional, dictada el 12 de marzo de 2014, constituye un precedente vinculante para la Corte Nacional de Justicia aplicable al recurso de casación 17510-2016-00185, por estar directamente relacionado con la misma situación jurídica.
35. Ahora bien, al revisar la sentencia impugnada se observa que no se realizó ninguna consideración con relación a la aplicación del precedente constitucional referido, a pesar de haber sido invocado expresamente por la ahora compañía accionante al contestar el recurso de casación interpuesto por el SENA. ¹⁸ En función de ello, esta Corte concluye que la falta de aplicación del precedente constitucional 35-14-SEP-CC vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la compañía accionante.
36. Por otro lado, la compañía accionante señala que, como consecuencia de la inobservancia de la sentencia 35-14-SEP-CC, la Corte Nacional aplicó como vigente un fallo de triple reiteración, a pesar de que una de las decisiones que lo integran fue dejada sin efecto por la referida sentencia constitucional.
37. En efecto, conforme ha constatado previamente este Organismo, la resolución 05-2013 del Pleno de la Corte Nacional, se fundamentó en la sentencia dictada el 9 de noviembre de 2012, dentro del recurso de casación 102-2011, la misma que fue dejada sin efecto por la sentencia 35-14-SEP-CC.¹⁹ De esa forma, la sentencia impugnada en este caso de la Corte Nacional no podía fundamentarse en aquella resolución 05-2013 puesto que la sentencia dictada en el juicio 102-2011 dejó de existir por la sentencia 35-14-SEP-CC. Corresponde verificar si, como lo acusa la compañía accionante, esto fue así.
38. De la revisión de la sentencia de 21 de marzo de 2019 impugnada se desprende que la Corte Nacional consideró:

¹⁶ CCE, sentencia 413-18-EP/23, 2 de agosto de 2023, párr. 36.

¹⁷ Esta Corte ha manifestado que en aquella decisión se aprecia una regla de precedente, en tanto el núcleo de su *ratio decidendi* es el resultado de la interpretación realizada por la Corte Constitucional respecto del artículo 226 de la Constitución con relación a los posibles conflictos de competencias entre las autoridades aduanera y sanitaria. CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 49.

¹⁸ Fojas 25 y 26. Expediente de la Corte Nacional dentro del proceso 17510-2016-00185.

¹⁹ CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párrs. 54, 55 y 56.

[...] el SENA E no se ha extralimitado en sus funciones, ni ha interferido en las atribuciones que le son otorgadas a otras Instituciones del Estado; al mismo tiempo, no se ha dejado sin efecto alguno el registro sanitario No. 362411012, emitido por la Autoridad de Salud, no se ha limitado o impedido la comercialización del producto importado; con relación a lo dicho, esta Sala Especializada de lo Contencioso Tributario ya se ha pronunciado en los Recursos No. 50-2010, 325-2011, 549- 2014, 271-2014, 102-[2]011; criterio recogido además, en la Resolución No. 05-2013, emitida el 10 de julio de 2013, por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, que contiene el precedente jurisprudencial que resolvió que la Corporación Aduanera Ecuatoriana, en la actualidad SENA E 'en el ejercicio de su facultad determinadora puede realizar el cambio de partida arancelaria, lo que no implica que contravenga las competencias atribuidas a otras autoridades'.

39. De lo expuesto en la sentencia impugnada, se encuentra que la Corte Nacional aplicó la resolución 05-2013 y la consideró vigente, sin ofrecer ninguna justificación para tal consideración. A criterio de este Organismo, dicha actuación afectó los elementos de certeza y no arbitrariedad del derecho a la seguridad jurídica y constituyó una vulneración al mismo.
40. En virtud de todo lo analizado en este problema jurídico, esta Corte concluye que la sentencia de la Corte Nacional vulneró el derecho a la seguridad jurídica al inobservar la decisión 35-14-SEP-CC y al aplicar la resolución 05-2013 dictada por el Pleno de la Corte Nacional.
41. Por otra parte, esta Corte toma en consideración la resolución 10-2023 de la Corte Nacional en la cual dejó sin efecto el precedente jurisprudencial 05-2013, de conformidad con las sentencias 1797-18-EP/20, 2971-18-EP/20, 3215-17-EP/23, 413-18-EP/23, 943-15-EP/21 y 1842-19-EP/23.

6. Decisión

42. 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:

42.1. Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección 1409-19-EP.

42.2. Declarar la vulneración del derecho constitucional de Boehringer Ingelheim del Ecuador Cía. Ltda. a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución, por parte de la sentencia, emitida el 21 de marzo de 2019, en voto de mayoría, por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

42.3. Dejar sin efecto la sentencia de 21 de marzo de 2019 emitida en voto de mayoría por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia y retrotraer el proceso hasta el momento anterior a su emisión para que, previo sorteo, un nuevo tribunal de la Sala indicada resuelva el recurso de casación planteado.

43. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado

PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 15 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Paulina Saltos Cisneros

SECRETARIA GENERAL (S)

Voto concurrente
Juez: Jhoel Escudero Soliz

SENTENCIA 1409-19-EP/23

VOTO CONCURRENTe

Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. En sesión del Pleno de 15 de noviembre de 2023, la Corte Constitucional aprobó la sentencia correspondiente a la causa 1409-19-EP, en la cual se analizó una acción extraordinaria de protección presentada por Boehringer Ingelheim del Ecuador Cía. Ltda., en contra de la sentencia de 21 de marzo de 2019, emitida en voto de mayoría por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dictada dentro de un proceso contencioso tributario. En ella, el voto de mayoría sostuvo que se viola la seguridad jurídica al inobservar la sentencia 35-14-SEP-CC y aplicar un fallo de triple reiteración, la resolución 05-2013, que perdió vigencia.
2. Si bien, estoy de acuerdo con la decisión adoptada por la Corte en esta causa, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente presento el razonamiento de mi voto concurrente los siguientes términos.

2. Análisis constitucional

3. Al pronunciarme sobre casos análogos, he sostenido, en votos minoritarios, que la sentencia 035-14-SEP-CC no creó un precedente aplicable a una conducta judicial, sino que, por el contrario, desarrolló el principio de coordinación aplicable a la Administración pública, en particular, a las autoridades aduaneras y sanitarias, en materia de categorización de diversos productos, ya sea como suplementos alimenticios o medicamentos. En tal sentido, estimé que la sentencia 035-14-SEP-CC más bien configuraría una jurisprudencia meramente indicativa concentrada en la definición del principio de coordinación, y no en un precedente vinculante que justifique la vulneración de la seguridad jurídica.
4. En el presente caso, existen dos razones fundamentales que me llevan a apoyar la decisión mayoritaria y, en casos futuros, sostener dicho criterio. La primera razón consiste en la emisión de la resolución 10-2023, en la que la Corte Nacional de Justicia (“CNJ”) expresamente dejó sin efecto la resolución 05-2023. La segunda razón, en cambio, tiene relación con el peso del precedente jurisprudencial y de la

fuerza vinculante de las sentencias de la Corte Constitucional, que debe primar por sobre ciertas posiciones jurídicas individuales.

2.1 Sobre la emisión de la resolución 10-2023

5. En el presente caso, la empresa accionante estimó vulnerada la seguridad jurídica porque los jueces nacionales habrían aplicado la resolución 05-2013, dictada por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, sin considerar que una de las sentencias que la componían fue dejada sin efecto precisamente por la sentencia 35-14-SEP-CC, dictada por la Corte Constitucional. Más adelante, la Corte concluyó que la Corte Nacional aplicó la referida resolución y la consideró vigente, sin ofrecer ninguna justificación para tal consideración. A criterio de este Organismo, dicha actuación afectó los elementos de certeza y no arbitrariedad del derecho a la seguridad jurídica y constituyó una vulneración al mismo.
6. Al respecto, considero importante puntualizar que este Organismo en varios casos que comparten la misma problemática –cambio de partida arancelaria de productos importados, bajo la denominación de medicamentos, hacia la partida de suplementos alimenticios-, ya declaró la vulneración a la seguridad jurídica por la aplicación de la resolución 05-2013, sin observar que dicha resolución estaba compuesta por una sentencia que ya fue dejada sin efecto por la decisión 35-14-SEP-CC.
7. En dichos casos, este Organismo exhortó al Pleno de la Corte Nacional de Justicia para que revise la resolución 05-2013, por contradecir un precedente constitucional en los términos de la sentencia 3215-17-EP/23 y otras. En atención a dicho exhorto, el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, en sesión extraordinaria de 26 de septiembre de 2023, aprobó la resolución 10-2023, que dispone:

El precedente jurisprudencial No. 05-2023, de 10 de julio de 2013, publicado en el Registro Oficial No. 57, de 13 de agosto de 2013, que establecía que ‘El Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (ex CAE) en el ejercicio de su facultad determinadora puede realizar el cambio de partida arancelaria, lo que no implica que contravenga las competencias atribuidas a otras autoridades’, ha dejado de tener efectos jurídicos obligatorios.

8. En atención a lo expuesto, es necesario puntualizar que, una vez que el Pleno de la Corte Nacional acogió el exhorto de este Organismo, la jurisprudencia vinculante emitida en la resolución 05-2023 dejó de tener validez. Por lo tanto, considero que dicha posición refuerza conceder la acción extraordinaria de protección en el caso concreto.

2.2 El precedente y su aplicación a casos concretos

9. La Corte Constitucional ha abocado sus esfuerzos en consolidar una cultura del precedente constitucional. Este objetivo institucional implica que, sin desconocer la importancia que tienen los votos salvados, mismos que sirven para reflejar las distintas respuestas jurídicas que pueden existir ante un caso difícil y enriquecer la pluralidad del debate judicial, los criterios jurídicos mayoritarios son precedentes vinculantes. En sentido horizontal, estos precedentes influyen en las decisiones de casos futuros más allá de la competencia individual del juez e incluso de los periodos en los cuales se ejercen funciones en la Corte. En sentido vertical, la influencia del precedente obliga a la coherencia como unidad jurídica a ser aplicada en casos futuros. Este precedente exige el respeto a la seguridad jurídica y a la uniformidad que determina que se estas decisiones se sigan por los órganos de justicia ordinaria de dónde provienen los casos, a fin de que integren criterios constitucionales en los casos concretos.
10. Una vez que ya he expresado mi posición individual en los votos salvados emitidos con anterioridad, debo reconocer la fuerza vinculante e institucional de la posición mayoritaria. Emitir votos salvados *ad infinitum*, sobre casos análogos, solo conllevaría un desgaste de recursos institucionales, teniendo en cuenta las características del caso concreto. Por una parte, podría debilitar la percepción de obligatoriedad del precedente emitido por la Corte Constitucional. Por otra, implicaría continuos resorteos en casos de mi ponencia, en casos en los que existe una línea jurisprudencial mayoritaria definida y en la que incluso la CNJ ha reformado su jurisprudencia.
11. De allí que, en función del respeto al precedente jurisprudencial como un valor que fundamenta la institucionalidad de la Corte Constitucional, estoy de acuerdo, con las precisiones realizadas en el presente voto, con aceptar la acción extraordinaria de protección.



Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 1409-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 28 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 14:01; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

140919EP-62001

**Caso Nro. 1409-19-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día miércoles veintinueve y jueves treinta de noviembre de dos mil veintitrés respetivamente, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 2335-19-EP/23
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 15 de noviembre de 2023

CASO 2335-19-EP

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

SENTENCIA 2335-19-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de las sentencias de primera y segunda instancia, dictadas dentro de una acción de protección presentada por un funcionario judicial destituido por error inexcusable por el Consejo de Judicatura, al constatar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación por omitir dar una respuesta a las peticiones sobre vulneración de derechos constitucionales. Además, se declara la vulneración de la seguridad jurídica, por la inobservancia del precedente establecido en la sentencia 234-18-SEP-CC.

1. Antecedentes Procesales

1. El 9 de julio de 2019, Oswaldo Rodrigo Gavilánez Aguayo (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 10 de mayo de 2019 dictada por el juez de la Unidad Judicial con sede en el cantón Riobamba (“**juez Unidad Judicial**”) y la sentencia de 13 de junio de 2019 emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo (“**Sala**”), dentro de un proceso de acción de protección, cuyos antecedentes se detallan a continuación.¹
2. El 11 de abril de 2019, el accionante presentó una acción de protección en contra del director general y miembros del Consejo de la Judicatura, tras haber sido sancionado con la destitución de su cargo de juez por error inexcusable, de acuerdo con el artículo 109

¹ La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada en aquel entonces por el ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes; y los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Alí Lozada Prado, mediante auto de 3 de octubre de 2019, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 2335-19-EP. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron los nuevos jueces y jueza de la renovación parcial de la Corte Constitucional. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la mencionada causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento de la presente causa mediante providencia de 21 de junio de 2023 y solicitó a la Unidad Judicial y a la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo que presente un informe motivado sobre los argumentos de la presente acción extraordinaria de protección.

numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”).² El proceso se signó con el número 06335-2019-00957.

3. El 10 de mayo de 2019, el juez de la Unidad Judicial negó la demanda al considerar que no se evidencia vulneración de derechos.³ Frente a esta decisión, el accionante interpuso recurso de apelación.
4. El 13 de junio de 2019, la Sala, mediante sentencia, rechazó el recurso y confirmó la sentencia de primera instancia que negó la acción de protección.⁴

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

a. Fundamentos y pretensión del accionante

6. El accionante señala que se vulneraron sus derechos al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, garantía de no ser juzgado ni sancionado

² En lo principal, el accionante sostuvo en la demanda, no se le notificó con el informe motivado, y que se les sancionó por error inexcusable sin que exista competencia del Consejo de la Judicatura para realizar dicha determinación.

³ El juez de la Unidad Judicial señaló: “...Por lo tanto la presente acción tiene como objeto actos que no vulneran derechos de rango constitucional, sino que son cuestionados por temas que son regulados solo por preceptos de rango legal. Exclusivamente legales, puramente por la ley, es decir, de mera legalidad, no se puede equivocar la vía de reclamación y presentar acción de protección para hacer valer derechos constantes en normativa infra constitucional; se debe valorar el tipo de acto que se impugna y si existe una vía de acción del mismo en la justicia ordinaria, por ejemplo para impugnar actos administrativos la vía habitual de impugnación es la contencioso administrativa sin marginar la posibilidad de impugnarlos en sede constitucional si vulneran derechos de rango constitucional”

⁴ La Sala de apelación consideró: “... No existe vulneración del derecho a la legítima defensa, a la tutela judicial efectiva, debido proceso, motivación, legalidad que han sido alegadas, siendo causal de improcedencia conforme lo determina el Art. 42 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Finalmente la resolución adoptada por el Pleno del Consejo de la Judicatura, el 9 de julio de 2015, las 10h54, en ejercicio de las facultades conferidas por los artículos 102, 104, 109 numeral 7, 114 y 117 del Código Orgánico de la Función Judicial y 7, 9, 20, 33, 34, 35, 39 y 40 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria, se encuentra debidamente motivada al ser razonable, lógica y comprensible.”

por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; y de no aplicación de sanciones no previstas por la Constitución o la ley, garantía de juzgamiento ante autoridades competentes con observancia del trámite propio de cada procedimiento, garantía de ser escuchado, garantía de juez competente y en la garantía de la motivación (76.1.3.7.a,k,1.CRE) y al debido proceso en el derecho a la defensa (76.7.1.CRE) a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), la seguridad jurídica (art. 82 CRE). Además, alega la inobservancia de diversos principios de aplicación de derechos. Por ello, pretende que se acepte su acción extraordinaria de protección y se declare la vulneración, planteando los siguientes cargos.

7. En referencia a la presunta vulneración del derecho a la tutela judicial, señala:

La Tutela Judicial Efectiva, Imparcial y Expedita se ha vulnerado por cuanto el procedimiento de sumario disciplinario, y las sentencias dictadas tanto del Juez de Primer Nivel como los jueces de la Corte Provincial, no observaron el debido proceso (...) al resolver únicamente se limitan a mencionar normas jurídicas, pero no realizan una análisis motivado para poder apreciar si existió o no vulneración de derechos, tampoco se hizo una ponderación de derechos, ni se aplicó principios, esas sentencias son carentes de racionalidad y lógica, en ningún instante se ha podido desvirtuar la violación de mis derechos y garantías constitucionales, pues en todo momento se puede apreciar que al dejarme en la indefensión atenta contra el debido proceso y la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de los derechos...

8. Además sobre el debido proceso, alega:

El sumario disciplinario se inició de oficio sin la resolución de un juez jurisdiccional superior, haciendo carecer de un acto elemental como la calificación de los hechos y la figura de manifiesta negligencia, siendo evidente que incumplieron normas y derechos previamente establecidos, como las normas previstas en los Arts. 113; 131 Núm. 3 y 124 del Código Orgánico de la Función Judicial y Art. 76 Núm. 3 de la Constitución; cuando las reglas preestablecidas determinaban que las juezas y jueces deben declarar en sus sentencias, autos y providencias si las servidoras y servidores de la Función Judicial observaron los plazos y leyes que norman la tramitación y conclusión de los procesos, y de ser el caso comunicar al Consejo de la Judicatura, a fin de que ejerza el correspondiente control disciplinario en caso de que advierta que ha habido violación del ordenamiento jurídico, comunicando al Consejo de la Judicatura para el procedimiento administrativo correspondiente, todo por garantizar el respeto de la actividad judicial. En el procedimiento que terminó con mi ilegal destitución, no se observó el trámite propio del procedimiento administrativo, ya que no fue determinado por la autoridad competente vulnerando el principio de legalidad procesal previsto en el Art. 76 Núm. 3 de la Constitución; vulneración que los jueces nunca tomaron en consideración al momento de resolver, dictando sentencia carente de motivación, violentando una vez más lo establecido en el Art. 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución.

9. Sobre la vulneración al derecho a la defensa, cita la sentencia 234-18-SEP-CC y alega:

...jamás me notifican el informe motivado, no existe constancia procesal que así lo determine, dejándome en total indefensión para poder replicar y argumentar antes de la resolución de destitución. Como se puede apreciar la Corte Constitucional en un caso idéntico resuelve la vulneración del Derecho a la Defensa por esta omisión sustancial, más aún con los argumentos ya realizados, por ende, el hecho de no haberme notificado con el informe motivado, violentó el poco derecho a la defensa que me restaba dentro del sumario disciplinario censurado, vulneración que los jueces tanto de primera instancia como el superior, nunca tomaron en consideración al momento de resolver, dictando una sentencia carente de motivación.

10. Sobre la vulneración a la garantía de la motivación, manifiesta:

Los jueces en todo momento han incurrido en la vulneración del debido proceso por la falta de motivación, pues no se realiza una ponderación de derechos, aplicación de principios, de premisas, simple y llanamente hacen un análisis superficial, pese que se ha demostrado la vulneración de mis derechos y garantías constitucionales, aplicando de manera incorrecta la normativa.

11. En lo referente a la vulneración a la seguridad jurídica, señala:

...los jueces en ningún momento han dictado sentencia debidamente motivada aplicando principios, ponderación de derechos, premisas, sino únicamente hacen referencia a normas legales, manifestando que rechazan la demanda por improcedente, pero no se determina que (sic) es lo improcedente; lo que se persigue con la Acción de Protección es la reparación eficaz de los derechos vulnerados y en el caso no consentido que no exista tal vulneración debe resolverse de manera motivada.

b. Informe del juez de la Unidad Judicial

12. Mediante escrito de 26 de junio de 2023, Nelson Cristóbal Escobar Calderón, juez de la Unidad Judicial Civil Mercantil, Inquilinato y Laboral del cantón Riobamba, en lo principal, informó:

...no se observa en la presente acción de protección exista violación de sus derechos constitucionales como lo ha mencionado en su demanda el legitimado activo, puesto que del expediente disciplinario no se le han menoscabado dichos derechos puesto que, se le ha permitido que ejerza su derecho a la defensa al habersele notificado con el auto de apertura del sumario, contestado el sumario en tiempo oportuno para defenderse, abrirse y notificarse la etapa de prueba respectiva, evacuar sus pruebas, remitirse el informe motivado de la autoridad que sustanció el expediente y finalmente emitirse la respectiva resolución por parte del pleno del Consejo de la Judicatura. (...) Sobre la sentencia No. 234-18-SEP-CC, caso 2315-16- EP, del 27 de junio de 2018, emitida por la Corte Constitucional, en la que principalmente ha señalado que se trata de un caso análogo y que en el mismo se declaró la

vulneración del derecho constitucional al debido proceso debido a la falta de notificación u ocultamiento del informe motivado privándolo de conocer su contenido tiene efecto inter partes y no erga omnes puesto que no forma parte de la jurisprudencia vinculante que, para tal efecto, expresamente lo dictamina la Corte. (...) Rotundamente se puede valorar que el suscrito administrador de justicia, he cumplido a cabalidad con la administración de justicia con sujeción a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley, y en la sentencia dictada se puede verificar que se ha cimentado la misma, con normativa Constitucional, legal, jurisprudencia constitucional y doctrina.

c. Informe de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo

13. Mediante escrito de 28 de junio de 2023, Beatriz Arellano Barriga, jueza de la Sala de lo Civil, Laboral, Inquilinato, Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia; Adolescentes Infractores; y, Materias Residuales en lo específico informó:

... La Sala de apelación, en función de los hechos fácticos presentados por el accionante, la contestación de la Institución accionada, la probatoria actuada, ha verificado que en la Acción disciplinaria (...) se han aplicado las normas contenidas en el Código Orgánico de la Función Judicial, así como en el Reglamento (...) que se encontraban vigentes a la época en que sucedieron los hechos que motivaron la sanción al accionante. Que tanto el Juez de instancia, así como los Jueces del Tribunal que conocieron el recurso de apelación, han aplicado las disposiciones constitucionales de protección a los derechos fundamentales del actor en la sustanciación de la acción de protección, le han protegido su derecho de defensa, de tutela judicial efectiva, de contradicción, de seguridad jurídica, en definitiva se ha actuado de conformidad con la normativa constitucional y legal aplicable al caso, desechando la acción por considerar que no se violentan derechos constitucionales.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

14. El planteamiento central del accionante consiste en que no existe una motivación suficiente por parte de las autoridades judiciales accionadas. Ello, debido a que omitieron realizar el análisis acerca de la real existencia de vulneración a sus derechos constitucionales en el proceso disciplinario iniciado en su contra que concluyó con la destitución de su cargo de Juez, esencialmente por que los jueces que conocieron la acción de protección en primera y segunda instancia no examinaron la falta de notificación del informe motivado, obligación que se deriva de lo expuesto por la Corte en la sentencia 234-18-SEP-CC.
15. Con relación a la tutela judicial efectiva, cumplimiento de normas y derechos de las partes, garantía de no ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; y de no aplicación de sanciones no previstas por la Constitución o la ley,

garantía de juzgamiento ante autoridades competentes con observancia del trámite propio de cada procedimiento, garantía de ser escuchado, garantía de ser escuchado, garantía de juez competente y derecho a la defensa esta Corte estima que el accionante reitera el mismo argumento que sirve de base para sostener la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación. En otras palabras, no formula cargos autónomos que habiliten a esta magistratura a examinar los cargos expuestos Por ello, la Corte no se pronunciará sobre estos derechos.

16. Sobre los argumentos del accionante respecto a que el sumario administrativo se habría iniciado sin contar con una declaración jurisdiccional, este Organismo, estima que tales argumentaciones buscan que la Corte examine el fondo de la decisión impugnada y, con ello, la corrección del juicio realizado por el fallo impugnado. Al respecto, cabe indicar que este Organismo excepcionalmente, puede revisar el fondo de las decisiones adoptadas en procesos de garantías jurisdiccionales, lo que la jurisprudencia de esta Corte ha denominado "examen de mérito", para lo cual debe cumplirse los supuestos correspondientes.⁵ En este caso, los supuestos del examen de mérito no se cumplen, toda vez que los argumentos relativos al sumario administrativo tienen por objeto cuestionar la corrección de las decisiones impugnadas, mas no poner en evidencia violaciones de derechos incurridas por las judicaturas accionadas.
17. Asimismo, sostiene que los jueces accionados habrían vulnerado el derecho a la defensa y a la seguridad jurídica, al no considerar en su decisión la sentencia 243-18-SEP-CC, según la cual debía habersele notificado con el informe que recomendaba la destitución del hoy accionante. Este cargo será analizado a través del derecho a la seguridad jurídica.
18. Esta Corte considera pertinente aclarar que, tomando en cuenta que la motivación de la sentencia de apelación fue distinta a la de primera instancia y que la presunta falta de motivación de la sentencia emitida por el juez de la Unidad Judicial no impidió que se recurra de la misma y que se emita una decisión respecto de dicho recurso, es decir, que no es posible que dicha presunta falta de motivación de la sentencia de primera instancia haya vulnerado por sí sola los derechos alegados por el accionante, a continuación, únicamente se plantea el siguiente problema jurídico en relación con la sentencia de segunda instancia.

⁵ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55 "(i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio [...] (ii) que prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior y, (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión"

19. En ese sentido, para atender el cargo y descargo propuestos, la Corte analizará los siguientes problemas jurídicos:

- a) **¿Vulneró la Sala accionada el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, al no realizar un análisis suficiente acerca de la real existencia de vulneración a derechos constitucionales?**
- b) **¿Vulneró la Sala accionada el derecho a la seguridad jurídica porque en su sentencia no habría considerado la sentencia de acción de protección 234-18-SEP-CC dictada en el caso 2315-16-EP?**

5. Resolución de problemas jurídicos

- a) **¿Vulneró la Sala accionada el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, al no realizar un análisis suficiente acerca de la real existencia de vulneración a derechos constitucionales?**
20. En el siguiente apartado, la Corte sostendrá que la Sala, al resolver el recurso de apelación, no realizó un análisis sobre la existencia de vulneración a los derechos constitucionales alegados por el accionante. De tal manera, que la decisión impugnada no cumplió con los estándares de la motivación suficiente en el caso de las garantías jurisdiccionales.
21. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, los jueces de garantías constitucionales están obligados a valorar la real vulneración de derechos, aquello se debe a que “hay peculiaridades relativas al imperativo de tutelar los derechos fundamentales que deben ser atendidas por el juez, y que elevan el estándar de suficiencia exigible a una argumentación jurídica.”⁶ Así, en su jurisprudencia, la Corte reiteró 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 infra constitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto

⁶CCE, sentencia 1158-17-EP/21,20 de octubre de 2021, párr. 103 y 103.1

22. De tal modo, corresponde verificar si en la sentencia impugnada se cumplió con estos estándares de la motivación suficiente en el caso de las garantías jurisdiccionales.

22.1. El accionante, en su demanda de acción de protección, indicó que se vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva, derecho al debido proceso núm. 1 cumplimiento de las normas y derechos de las partes, derecho a la defensa, garantía de juez competente, garantía de motivación; y, derecho a la seguridad jurídica.

22.2. De la lectura de la sentencia, se observa que la Sala de la Corte Provincial, en el considerando quinto, citó los artículos 39, 42 de la LOGJCC y 102, 104, 109 numeral 7, 114 y 117 del Código Orgánico de la Función Judicial y 7, 9, 20, 33, 34, 35, 39 y 40 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria. Una vez citadas dichas normas, la Sala manifestó:

En la tramitación del sumario administrativo MOT-0077-SNCD-2015-TT (084-S-2014), no existe vulneración de derechos, siendo causal de improcedencia conforme lo determina el Art. 42 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Finalmente, la resolución adoptada por el Pleno del Consejo de la Judicatura, el 9 de julio de 2015, las 10h54, en ejercicio de las facultades conferidas por los artículos 102, 104, 109 numeral 7, 114 y 117 del Código Orgánico de la Función Judicial y 7, 9, 20, 33, 34, 35, 39 y 40 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria, se encuentra debidamente motivada.

22.3. A continuación, la Sala indicó:

De la revisión del expediente Disciplinario MOT-0077-SNCD-2015-TT (084-S-2014) se infiere que al Abg. Gavilánez Aguayo no se le ha vulnerado el derecho a la defensa ya que se le ha notificado con el auto de apertura del sumario, ha contestado el sumario en tiempo y se ha defendido, se le ha notificado con la apertura de la estación probatoria y ha evacuado sus pruebas, de igual forma conoció de la remisión del informe motivado a la Autoridad establecida en el Reglamento y conoció de la resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura.

22.4. En esa misma línea, la Sala indicó:

En la tramitación del sumario administrativo se ha cumplido fehacientemente con las disposiciones contenidas en el Código Orgánico de la Función Judicial artículos 116, 117 y 119, así como en el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura, emitido mediante Resolución No. 184-2013 de fecha 2 de diciembre de 2013, artículos 39 y 40 (...)

22.5. Más adelante, la Sala citó el artículo 88 de la Constitución y señaló:

...la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y puede presentarse cuando existe una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial que suponga la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales, vulneración que no ha ocurrido en la tramitación del sumario administrativo MOT-0077-SNCD-2015-TT (084-S-2014).

22.6. Así, al no encontrar vulneración de derechos, la Sala determinó que la acción de protección es improcedente conforme al numeral 1 del artículo 42 de la LOGJCC.

23. Ahora bien, pese a que la Sala analizó el derecho a la defensa con relación al sumario administrativo, citando las normas jurídicas en los que se funda la decisión (párr. 22.2 *ut supra*). Esta Corte observa que la judicatura accionada no analizó si es que la resolución emitida por el Consejo de la Judicatura, mediante la cual se destituyó al accionante del cargo, se encontraba motivada, la alegación de inobservancia de la sentencia 234-18-SEP-CC dictada en el caso 2315-16-EP y la vulneración de garantía de juez competente. Al contrario, la Sala realizó el recuento de las actuaciones dentro del proceso del sumario administrativo, con lo que concluyó que no se vulneró derecho alguno.
24. Cabe destacar que, conforme se mencionó en el párrafo 25 *supra*, los jueces constitucionales deben realizar un “análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales”, lo cual implica analizar cada uno de los cargos que se expongan dentro del proceso.
25. En esta línea, la Sala tampoco se refirió a los argumentos expuestos en el recurso de apelación del accionante, acerca de la falta de notificación del informe motivado y el inicio del sumario disciplinario al accionante sin la resolución de un juez jurisdiccional superior.
26. Por lo tanto, la Corte identifica que la decisión no estuvo motivada de forma suficiente y, en consecuencia, no dio respuesta a las pretensiones sobre vulneración a los derechos, sin cumplir con este estándar de motivación que se exige para estas garantías.
27. En síntesis, al no haber realizado un análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales en un proceso de acción de protección, los jueces accionados vulneraron por omisión el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76.7.1 de la Constitución.

28. Finalmente, esta Corte estima que también es oportuno aclarar que el análisis realizado bajo ningún concepto puede ser entendido como la corrección o incorrección del análisis realizado por la judicatura accionada, ni menos aún como un pronunciamiento de la decisión a adoptarse en la acción de protección.

b) ¿Vulneró la Sala accionada el derecho a la seguridad jurídica porque en su sentencia no habría considerado la sentencia de acción de protección 234-18-SEP-CC dictada en el caso 2315-16-EP?

29. En los párrafos siguientes, la Corte sostendrá que, la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante, en tanto en su razonamiento no consideró la sentencia de 234-18-SEP-CC, para la resolución de la causa, en razón de que los supuestos de hecho de los dos casos son análogos.

30. El artículo 82 de la Constitución de la República establece lo siguiente: “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”.

31. Cuando se trata de una inobservancia de un precedente constitucional por parte de las y los operadores de justicia, esta Corte ha determinado que esta constituye en sí misma una afectación a preceptos constitucionales susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la seguridad jurídica.⁷

32. En la presente causa, el accionante alega que la Sala desconoció la obligatoriedad de que en un sumario administrativo debe notificarse con el informe “*motivado*” al sumariado establecida en la sentencia 234-18-SEP-CC, caso 2315-16-EP, emitida por esta Corte Constitucional. Esta obligatoriedad sería aplicable a su caso concreto por las similitudes fácticas de los casos.

33. Este Organismo, en su jurisprudencia, ha manifestado que, por mandato constitucional y legal, los precedentes emanados de las sentencias y dictámenes de la Corte Constitucional del Ecuador son vinculantes tanto para el propio Organismo como para todas las autoridades jurisdiccionales. Por lo que, corresponde a toda autoridad jurisdiccional dilucidar, *primero*, si una decisión previa de tal naturaleza contiene un precedente constitucional en sentido estricto y, *segundo*, si este debe ser aplicado para la resolución de la causa en cuestión.

⁷ CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45

34. En la sentencia 234-18-SEP-CC, esta Corte confirmó que sí se configuró un precedente en sentido estricto del cual se podía formular la siguiente regla:

La falta de notificación u ocultamiento del informe “motivado”, al privar a la sumariada de la posibilidad de conocer el contenido del mismo, lesionó su derecho a la defensa, pues del contenido integral de dicho informe, concluyó con una "recomendación", que tuvo fuerza probatoria ante el Pleno del Consejo de la Judicatura el cuál dictó la resolución final en la que se ordenó la destitución de la funcionaria

35. De ahí que con base en el razonamiento de la sentencia 109-11-IS/ 20,⁸ es posible extraer como regla que i) si el Consejo de la Judicatura omite notificar el informe motivado a la persona sumariada, ii) y adopta la decisión de destituir a la persona sumariada con base en dicho informe, entonces se vulnera el derecho a la defensa.
36. Así aplicada al caso bajo análisis se observa que los parámetros de la regla citada son aplicables en el presente caso y debió ser aplicada por la autoridad judicial al resolver la acción de protección como se verifica en el cuadro siguiente:

Tabla 1

Sentencia 234-18-SEP-CC (Caso 2315-16-EP)	Caso 2335-19-EP
Accionante: Ivonne Elizabeth Núñez Figueroa- jueza de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guaya	Accionante: Oswaldo Gavilánez juez Muticompetente con sede en el cantón Guano
Infracción Gravísima. Art 109 numeral 7 COFJ	Infracción Gravísima. Art 109 numeral 7 COFJ
Sanción: Destitución sin que se le notificara con el informe “motivado” emitido por el director Provincial de Control Disciplinario de Guayas del Consejo de la Judicatura	Sanción: Destitución sin que se le notificara con el informe “motivado” emitido por la directora Provincial del Consejo de la Judicatura de Chimborazo
Autoridad que impone la sanción: Pleno del Consejo de la judicatura	Autoridad que impone la sanción: Pleno del Consejo de la judicatura

37. Por tanto, la autoridad judicial del caso omitió aplicar en el caso concreto la regla del precedente contenido en la sentencia 234-18-SEP-CC, al constatar que el Consejo de la Judicatura no notificó al accionante con el informe motivado sobre el que se sustentó su destitución y por el cual se habría vulnerado su derecho a la defensa. Al no aplicar la

⁸ CCE, sentencia 109-11-IS/20, 26 de agosto de 2020, párr. 31.

regla de precedente en el caso bajo análisis, esta Corte verifica que la sentencia impugnada ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica del 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:

1. Aceptar la acción extraordinaria de protección **2335-19-EP**.
2. Declarar que la sentencia de 10 de mayo de 2019 dictada por el juez de la Unidad judicial con sede en Riobamba y la sentencia de 13 de junio de 2019 emitida por la Sala especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica.
3. Como medida de reparación se dispone:
 - a. Dejar sin efecto la sentencia de 13 de junio de 2019 emitida en la acción de protección 06335-2019-00957, dictada por la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo.
 - b. Devolver el expediente a la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, para que otro tribunal de la misma Corte, designado por sorteo, conozca la acción de protección 06335-2019-00957 en segunda instancia.
4. Notifíquese y cúmplase

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 15 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Paulina Saltos Cisneros

SECRETARIA GENERAL (S)

Voto concurrente
Jueza: Teresa Nuques Martínez

SENTENCIA 2335-19-EP/23

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez

1. El 15 de noviembre de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 2335-19-EP/23 (“**voto de mayoría**”), en la que se aceptó la acción extraordinaria de protección presentada en contra de las sentencias dictadas el 10 de mayo de 2019 por el juez de la Unidad Judicial con sede en el cantón Riobamba y el 13 de junio de 2019 por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo (“**Sala**”).
2. A pesar de estar de acuerdo con la decisión del voto de mayoría, expreso el siguiente voto concurrente, por discrepar puntualmente del análisis realizado respecto a la motivación, por las razones que a continuación expondré.
3. La Corte Constitucional, a partir de lo establecido en el artículo 76.7.1 de la CRE, ha señalado que, para que una sentencia se encuentre motivada, esta debe contener una argumentación jurídica suficiente. Para ello, debe contar con dos elementos: (i) una *fundamentación normativa suficiente*, y (ii) una *fundamentación fáctica suficiente*.¹
4. Sobre la motivación en garantías jurisdiccionales, se ha precisado que el estándar de motivación es más alto, en la medida en que existen peculiaridades relativas al imperativo de tutelar los derechos fundamentales.² Así, existe un requisito adicional con relación a la suficiencia de la motivación que impone a las y los jueces en el conocimiento de garantías jurisdiccionales, la obligación de “realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos [...]”.³
5. Paralelamente, se ha determinado también que existen tipos básicos de deficiencia motivacional que de manera no exhaustiva pueden ser: la inexistencia; la insuficiencia; y, la apariencia.⁴ Para este caso, nos enfocaremos en la *apariencia*, vicio motivacional que se produce cuando, a primera vista, una decisión parece contar con una fundamentación normativa y fáctica suficientes, sin embargo, adolece de un vicio de la

¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61, 61.1. y 61.2.

² *Ibid*, párr. 103.

³ CCE, sentencia 1285-13/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

⁴ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 65 y 66.

motivación, que pueden ser, entre otros, *la incoherencia, la inatinencia, la incongruencia, y la incomprensibilidad*.⁵

6. Bajo este orden de ideas, se debe precisar que, se produce *incongruencia* cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (*incongruencia frente a las partes*), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos (*incongruencia frente al Derecho*).⁶
7. En el caso que nos ocupa, el voto de mayoría señala que la Sala, al resolver el recurso de apelación, no realizó un análisis sobre la existencia de vulneración a los derechos constitucionales alegados por el accionante; concluyendo en este sentido que, la decisión impugnada no cumplió con el estándar de motivación suficiente en el caso de las garantías jurisdiccionales.
8. No obstante, del mismo análisis mencionado, se desprende que la Sala se refirió a la supuesta vulneración del derecho a la defensa, alegada por el accionante en la acción de protección. Así, en la cita constante en el párrafo 23.3, se transcribe el siguiente extracto de la sentencia impugnada:

De la revisión del expediente Disciplinario MOT-0077-SNCD-2015-TT (084-S-2014) se infiere que al Abg. Gavilánez Aguayo no se le ha vulnerado el derecho a la defensa ya que se le ha notificado con el auto de apertura del sumario, ha contestado el sumario en tiempo y se ha defendido, se le ha notificado con la apertura de la estación probatoria y ha evacuado sus pruebas, de igual forma conoció de la remisión del informe motivado a la Autoridad establecida en el Reglamento y conoció de la resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura.

9. A partir de lo mencionado, se advierte que la Sala efectuó un análisis en relación a la vulneración de derechos constitucionales; sin embargo, los jueces no se pronunciaron de forma integral respecto a todos los derechos invocados por el accionante en su demanda de acción de protección.
10. Así, al revisar la sentencia impugnada, se observa que en el numeral tercero se hace referencia a los argumentos y pretensiones del accionante, como también se mencionan los derechos alegados como vulnerados dentro de la acción de protección; señalando los siguientes: el derecho a la tutela judicial efectiva en la sustanciación del sumario

⁵ *Ibid*, párr. 67, 69 y 71.

⁶ *Ibid*, párr. 86.

administrativo seguido en contra del accionante; el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y derechos de las partes y a ser juzgado por un juez competente, al iniciar un sumario administrativo de oficio y sin la declaración jurisdiccional previa; el derecho a la defensa por falta de notificación del informe motivado; y, la falta de motivación de la resolución en la que se le destituyó.

11. En lo posterior, en el numeral quinto de la sentencia impugnada, la Sala desarrolla el análisis del caso y afirma que en la tramitación del sumario administrativo no se ha vulnerado el derecho a la defensa del accionante, conforme se detalló en la cita constante en el párrafo 8 *ut supra*.
12. En atención a lo señalado, considero que en el caso *sub judice* no correspondía analizar la suficiencia de la motivación de la sentencia impugnada, sino centrar el examen en la congruencia frente a las partes en la motivación de los jueces accionados. Toda vez que, en el mismo voto de mayoría este Organismo reconoce que en la sentencia impugnada sí se realizó un análisis de derechos vulnerados, pues se menciona:
 24. [...] pese a que la Sala analizó el derecho a la defensa con relación al sumario administrativo, citando las normas jurídicas en los que se funda la decisión (párr. 23.2 *ut supra*). Esta Corte observa que la judicatura accionada no analizó si es que la resolución emitida por el Consejo de la Judicatura, mediante la cual se destituyó al accionante del cargo, se encontraba motivada, la alegación de inobservancia de la sentencia 234-18-SEP-CC dictada en el caso 2315-16-EP y la vulneración de garantía de juez competente. [...]
 26. En esta línea, la Sala tampoco se refirió a los argumentos expuestos en el recurso de apelación del accionante, acerca de la falta de notificación del informe motivado y el inicio del sumario disciplinario al accionante sin la resolución de un juez jurisdiccional superior.
13. En tal virtud, considero que la cuestión en la sentencia impugnada no radicaba en la suficiencia motivacional, y que, esta Magistratura debía verificar si la decisión guardaba congruencia frente a los argumentos de las partes.
14. Con base a esta distinción, comparto la decisión del voto de mayoría y las medidas de reparación adoptadas en éste.

**HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ**

Firmado
digitalmente por
HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 2335-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 27 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 10:27; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Paulina Saltos Cisneros

SECRETARIA GENERAL (S)

Voto salvado
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 2335-19-EP/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 15 de noviembre de 2023, aprobó la sentencia 2335-19-EP/23 (“**sentencia de mayoría**”), mediante la cual se aceptó la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia dictada por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo (“**Sala**”), en el marco del proceso 06335-2019-00957.
2. Si bien respeto los argumentos esgrimidos en la sentencia de mayoría, me encuentro en desacuerdo con el análisis y resolución del fallo en cuestión. En consecuencia, bajo las siguientes consideraciones, formulo mi voto salvado.
3. En primer lugar, a pesar de estar de acuerdo con que el “planteamiento central del accionante consiste en que no existe una motivación suficiente (...) debido a que omitieron realizar análisis acerca de la real existencia de vulneración a sus derechos constitucionales (...) por que (sic) los jueces (...) no examinaron la falta de notificación del informe motivado”, no concuerdo con la existencia del segundo problema jurídico planteado, sobre los derechos a la “defensa y a la seguridad jurídica, al no considerar en su decisión la sentencia 243-18-SEP-CC, según la cual debía habersele notificado con el informe que recomendaba la destitución”. Esto, porque el accionante claramente reitera el mismo argumento referente a la alegada vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación. En otras palabras, no formula cargos autónomos que habiliten a esta Corte a examinar la presunta violación a la seguridad jurídica. Por lo tanto, no procede que este Organismo plantee un problema jurídico al respecto.
4. En segundo lugar, discrepo del análisis llevado a cabo en la sentencia de mayoría al responder al primer problema jurídico (único sobre el que cabe pronunciarse). Para responder a potenciales transgresiones al derecho del debido proceso en la garantía de la motivación, esta Corte debe aplicar los estándares desarrollados en la sentencia 1158-17-EP/21, los cuales indican que una decisión del poder público se encuentra motivada cuando tiene una **(i)** fundamentación normativa suficiente y una **(ii)** fundamentación fáctica suficiente. En específico, “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”.¹ Adicionalmente, en el caso de las garantías jurisdiccionales existe un requisito adicional, el cual establece que el juez debe (iii) pronunciarse sobre la existencia de la vulneración de derechos alegados.²

5. En virtud de lo señalado en el párrafo anterior, corresponde estudiar la sentencia impugnada para determinar si cumple con los tres requisitos enunciados para considerar que el fallo cuenta con motivación suficiente. A continuación, se realizará este análisis
6. En su sentencia, la Sala inicia por establecer su jurisdicción y competencia (considerando primero), y declara la validez del proceso (considerando segundo). Después, los jueces en cuestión recogen de forma detallada los argumentos presentados por el accionante (considerando tercero), indicando con precisión todos los derechos constitucionales alegados como violentados en la acción de protección;³ y, también todo lo manifestado por las partes procesales en la audiencia correspondiente (considerando cuarto).
7. Posteriormente, en el considerando quinto, la sentencia impugnada recoge las normas sobre las cuales basa su análisis. En lo principal, la Sala cita los artículos 75, 76, 82, 88 y 169 de la CRE, los artículos 39 y 42 de la LOGJCC, los artículos 102, 104, 109, 114, 116, 117 y 119 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”), y los artículos 7, 9, 20, 33, 34, 35, 39 y 40 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura; explicando la pertinencia de su aplicación al caso concreto. De esta forma, la sentencia impugnada cumple con el primer requisito motivacional, fundamentación normativa suficiente.
8. En cuanto a la fundamentación fáctica suficiente, como se indicó anteriormente en el presente voto y de lo recopilado en la decisión impugnada, reconocido en la sentencia de mayoría, la Sala hace un recuento exhaustivo de los hechos probados y los argumentos esgrimidos por el accionante, tanto en su demanda como en audiencia. Así, la sentencia

¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 61.1 y 61.2.

² CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103.

³ Tras una extensa recopilación de todos los argumentos esgrimidos por el accionante, la Sala precisa que se alega la presunta vulneración del “Derecho a la Tutela Judicial, Efectiva, Imparcial y Expedita [Art. 75 de la -CRE-]; Derecho al Debido Proceso [Art. 76 de la -CRE-], en sus reglas: a. Art. 76 Núm. 1 de la -CRE-, cumplimiento de las normas y derechos de las partes; b. Art. 76 Núm. 3 de la -CRE-, principio de legalidad procesal; y, c. Art. 76 Núm. 7 de la -CRE-, Derecho a la Defensa con sus garantías mínimas; Art. 76 Núm. 7 letra “a” de la -CRE-, garantía del derecho a la defensa; Art. 76 Núm. 7 letra “k” de la -CRE-, garantía de juez competente; y, ii. Art. 76 Núm. 7 letra “l” de la -CRE-, garantía de motivación. Derecho a la Seguridad Jurídica [Art. 82 de la -CRE-]”

impugnada cumple con el requisito (ii) del estándar de motivación suficiente señalado *supra*.

9. Por último, acerca de la real existencia de la vulneración de los derechos alegados, la sentencia de mayoría estima que la Sala no “se refirió a los argumentos expuestos en el recurso de apelación del accionante, acerca de la falta de notificación del informe motivado y el inicio del sumario disciplinario al accionante sin la resolución de un juez jurisdiccional superior”, por lo que “los jueces accionados vulneraron por omisión el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación”. Sin embargo, de la sentencia impugnada se desprende que la Sala sí analizó y respondió expresamente a dichos alegatos.
10. Sobre la supuesta falta de notificación del informe motivado y el alegado inicio del sumario disciplinario al accionante sin la resolución de un juez jurisdiccional superior, la sentencia impugnada manifiesta que el accionante “pretende con esta acción de protección de derechos que se deje sin efecto la resolución del 9 de julio de 2015, del Expediente Disciplinario MOT-0077-SNCD-2015-TT (084-S-2014) emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura, por vulnerar los derechos a la Tutela Judicial Efectiva, Debido Proceso, Legalidad, legítima Defensa, Motivación y Seguridad Jurídica”. Al respecto, de forma explícita, la Sala afirma lo siguiente:

De la revisión del expediente Disciplinario MOT-0077-SNCD-2015-TT (084-S-2014) se infiere que al Abg. Gavilánez Aguayo no se le ha vulnerado el derecho a la defensa ya que **se le ha notificado con el auto de apertura del sumario**, ha contestado el sumario en tiempo y se ha defendido, **se le ha notificado con la apertura de la estación probatoria** y ha evacuado sus pruebas, de igual forma **conoció de la remisión del informe motivado a la Autoridad** establecida en el Reglamento y **conoció de la resolución** del Pleno del Consejo de la Judicatura. (Énfasis añadido).

11. Adicionalmente, la sentencia impugnada profundiza sobre este cargo y evidencia que no se vulneró ninguno de los derechos constitucionales alegados por el accionante, ya que el mismo accionante reconoce que:

Con fecha 5 de noviembre de 2014, fue citado con el inicio del sumario disciplinario y que el 11 de noviembre de 2014, a las 11h00, dio contestación y anunció la prueba y que señaló el casillero judicial Nro. 67 y electrónico oswaldogavilanez@hotmail.com y marcopiedraorozco@hotmail.com, para notificaciones, Autorizando al Dr. Marco Piedra para que suscriba a su nombre los escritos que fueren necesarios en la tramitación de la presente causa. Que con fecha viernes 21 de noviembre de 2014, las 15h10, se abre la etapa probatoria por el término de 5 días, para practicar la prueba; que con fecha lunes 12 de enero de 2015, las 09h28, le notifican en su casillero judicial físico y electrónico la resolución que dice:

“VISTOS: Remítase el presente sumario disciplinario Nro. 0084-2014 y el INFORME MOTIVADO adjunto, mismo que por su naturaleza no es vinculante para la autoridad competente, a los señores miembros del Pleno del Consejo de la Judicatura...”. Que con fecha 19 de enero de 2015, a las 09h00, se sienta una razón que obra de fs. 36 del sumario disciplinario donde se remite el sumario disciplinario Nro. 0084-2014 a la señora Dra. María Aurora Coyago, Secretaria Ad-hoc de la Subdirección Nacional de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura, al cual se adjunta el informe motivado dirigido a los señores miembros del Pleno de Consejo de la Judicatura; que con fecha 9 de Julio del 2015 se emite la Resolución aprobada por el Pleno del Consejo de la Judicatura; y, el 11 de julio de 2015, se notifica la resolución a la Directora Provincial del Consejo de la Judicatura, mediante memorando la resolución de destitución emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura.

12. Por todo lo expuesto, la Sala constató que en “la tramitación del sumario administrativo se ha cumplido fehacientemente con las disposiciones” normativas aplicables. En consecuencia, la sentencia impugnada determina la procedencia de “la falta disciplinaria sancionada con destitución, conforme (...) [al] art. 264 numeral 14 del [COFJ], tanto más cuanto que **en contra del legitimado activo se han impuesto cuatro sanciones disciplinarias dentro de un mismo año**”⁴ (énfasis añadido).
13. Con este análisis específico, junto al resto del fallo, la Sala concluyó que “en la tramitación del sumario administrativo MOT-0077-SNCD-2015-TT (084-S-2014), no existe vulneración del derecho a la legítima defensa, a la tutela judicial efectiva, debido proceso, motivación, legalidad que han sido alegadas”, y que “la resolución adoptada por el Pleno del Consejo de la Judicatura, el 9 de julio de 2015 (...), se encuentra debidamente motivada”. Por consiguiente, resulta claro que la sentencia impugnada claramente cumple con el tercer requisito del estándar de motivación suficiente, contenido en la sentencia 1158-17-EP/21 y aplicado numerosas veces por la Corte Constitucional. La Sala sí se pronunció directamente sobre todos los cargos alegados por el accionante de presuntas vulneraciones de derechos constitucionales, incluyendo aquellos que la sentencia de mayoría dice que fueron omitidos.

⁴ La Sala señaló que “dentro del expediente MOT-0252-SNCD-2014-DMA, registra sanción de 6 de enero del 2015, por vulneración a la tutela efectiva y el principio de debida diligencia, con la suspensión por el plazo de 30 días sin goce de remuneración; en el expediente MOT- 0256-SNCD-2014-ACS, registra sanción de 6 de enero del 2015, por violación a la tutela efectiva y no garantizar el cumplimiento de los derechos de las partes, con 30 días de suspensión sin goce de remuneración; dentro del expediente MOT-366-SNDC-2014-ACS, se verifica sanción de 27 de enero del 2015 por violación a la tutela efectiva, con suspensión de 20 días sin goce de remuneración; en el expediente MOT-0715-SNCD-2014-ACS, registra sanción de 27 de abril del 2015 por manifiesta negligencia, conforme el numeral 14 del Art. 264 del Código Orgánico de la Función Judicial, fue sancionado con suspensión de treinta días sin goce de remuneración”.

14. Finalmente, cabe recalcar que a esta Magistratura no le corresponde evaluar la corrección o incorrección de la decisión objeto de análisis.⁵ Al parecer, la sentencia de mayoría no consideró adecuado el pronunciamiento de la Sala sobre las vulneraciones de derechos constitucionales aducidas en la acción de protección, sin embargo, este Organismo debe limitarse a verificar si la decisión impugnada cumple con el estándar de motivación suficiente,⁶ tal como se ha hecho en el presente voto salvado. Caso contrario, se tergiversa el propósito de la Corte Constitucional, convirtiéndola en una instancia adicional. En consecuencia, de no entrar a revisar lo acertado o no de la decisión de la Sala, la única conclusión posible es que la sentencia impugnada sí cuenta con motivación suficiente, de acuerdo con el estándar seguido por esta Corte.
15. En tal virtud, no estoy de acuerdo con que se declare la vulneración a los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica. Como se ha demostrado en este voto salvado al responder al único problema jurídico procedente, la sentencia impugnada presenta una fundamentación normativa y fáctica suficiente, así como un pronunciamiento expreso acerca de la inexistencia de vulneraciones a los derechos alegados en el caso *in examine*. Sin tratar acerca de lo correcto o no del fallo de la Sala, su resolución cuenta con motivación suficiente y, por tanto, se debe desestimar la acción extraordinaria de protección 2335-19-EP.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado digitalmente
por PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2023.12.01
08:56:04 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

⁵ CCE, sentencia 357-16-EP/20, 9 de diciembre de 2020, párr. 31.

⁶ CCE, sentencia 2281-19-EP/23, 5 de julio de 2023, párr. 35.

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 2335-19-EPN, fue presentado en Secretaría General el 28 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 14:13; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

233519EP-62309

**Caso Nro. 2335-19-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia, el voto salvado y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día miércoles veintinueve de noviembre, viernes uno y lunes cuatro de diciembre de dos mil veintitrés, respectivamente, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 2666-19-EP/23
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 15 de noviembre de 2023

CASO 2666-19-EP

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

SENTENCIA 2666-19-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional acepta una acción extraordinaria de protección, y declara la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en una sentencia que omitió pronunciarse respecto de argumentos relevantes desarrollados por la accionante con respecto al único cargo admitido en casación.

1. Antecedentes procesales

1. El juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Tulcán, el 9 de enero de 2018, dictó sentencia condenatoria de tres años de privación de libertad en contra de Paola Carolina Sánchez Jiménez (“**accionante**”) como autora del delito de contrabando,¹ tipificado en el artículo 301 numeral 2 del COIP.² En contra de esta decisión la señalada accionante presentó recurso de apelación. El juicio penal ordinario fue identificado con el número 04281-2017-01375.
2. La Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Carchi, en sentencia de mayoría de 23 de febrero de 2018, desestimó el recurso de apelación presentado. En contra de este fallo, la accionante interpuso recurso extraordinario de casación con fundamento en la errónea interpretación del artículo 301 numeral 2 del COIP y por vicios de motivación (contrarios al artículo 76 numeral 7 letra l de la Constitución).

¹ Los hechos refieren que el 24 de diciembre de 2017, aproximadamente a las 05h20, en un operativo de control detuvieron la marcha del vehículo de placas GSP-6363 conducido por Paola Carolina Sánchez Jiménez. En el registro correspondiente, se encontró una mochila que contenía varios celulares. La ciudadana no justificó con documentación el ingreso legal al país de dicha mercadería, cuyo valor supera los diez salarios básicos unificados del trabajador en general.

² COIP, artículo 301: “Contrabando. - La persona que, para evadir el control y vigilancia aduanera sobre mercancías cuya cuantía sea igual o superior a diez salarios básicos unificados del trabajador en general, realice uno o más de los siguientes actos, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años, multa de hasta tres veces el valor en aduana de la mercancía objeto del delito, cuando: [...]”

2. Movilice mercancías extranjeras dentro de la zona secundaria sin el documento que acredite la legal tenencia de las mismas, siempre y cuando no pueda justificarse el origen lícito de dichas mercancías dentro de las setenta y dos horas posteriores al descubrimiento”.

3. El tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia (“**Tribunal demandado**”), con auto de 27 de agosto de 2018, admitió parcialmente el recurso de casación interpuesto, únicamente por la causal de errónea interpretación del artículo 301 numeral 2 del COIP.
4. El Tribunal demandado, mediante sentencia de 04 de abril de 2019, rechazó el recurso de casación interpuesto por la accionante.
5. La accionante presentó un recurso horizontal de aclaración y ampliación el 09 de abril de 2019, que fue negado mediante auto de 12 de julio de 2019.
6. La señora Sánchez Jiménez, el 05 de agosto de 2019, presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada en casación.
7. El caso fue sorteado el 02 de octubre de 2019, y correspondió su sustanciación al juez constitucional Alí Lozada Prado. Luego, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 17 de diciembre de 2019, admitió la causa a trámite.
8. Mediante providencia de 6 de junio de 2023, el juez constitucional ponente avocó conocimiento de la causa, en la que requirió el correspondiente informe de descargo a la autoridad judicial demandada.

2. Competencia

9. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 63 y 191.2.d de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De la accionante

10. La accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos, y se dispongan las medidas de reparación integral correspondientes.
11. Como fundamento de sus pretensiones, la accionante presentó los siguientes **cargos**:

11.1. La sentencia impugnada habría vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación establecida en el artículo 76.7.1, por lo siguiente:

11.1.1. El Tribunal demandado no habría resuelto los argumentos planteados por la accionante, se habría limitado a negar el recurso de casación porque no habría fundamentado en audiencia el cargo por el que el mencionado recurso fue admitido. Sin embargo –dice la accionante– en la audiencia habría fundamentado los mismos argumentos desarrollados en el escrito de presentación del recurso de casación que fue admitido, pero corrigiendo la causal invocada por la defensa técnica anterior. Entonces, la sentencia impugnada debió resolver, entre otros, los siguientes problemas jurídicos:

¿En qué sentido los argumentos admitidos (los contenidos en el escrito) son diferentes a los expuestos ante el Tribunal? [...] ¿Qué argumento de los admitidos aceptó la aplicación del tipo penal? ¿Si había contradicción entre los argumentos y la causal invocada, por qué se admitió a trámite? ¿Por qué no se pronunciaron sobre el fondo del asunto si los puntos de derecho ya fueron puestos en su conocimiento y se limitan al formalismo del error en la invocación de la causal que por disposición legal ustedes deben enmendarlo?

11.1.2. El Tribunal demandado habría omitido contestar a otros argumentos relevantes desarrollados en el recurso de casación, sin dar respuesta a ellos o explicar las razones por las que los consideró irrelevantes para la decisión de la causa.

11.1.3. Dichos argumentos se relacionarían con los siguientes planteamientos de la accionante en casación: la carga de la prueba al sujeto pasivo sobre la legalidad de la mercadería opera únicamente en sede administrativa, no en un proceso penal; el ejercicio de la acción penal se habilita solo una vez incumplida en sede administrativa la obligación aduanera; en este tipo de delitos no cabe flagrancia ni procedimiento directo; se obstaculizó el ejercicio del derecho a la defensa al impedir la presentación oportuna de los documentos que acreditaban la legalidad de la mercadería porque desde el primer día se impuso medidas cautelares; la necesidad de aplicar en el caso el principio *iura novit curia* y de casación de oficio; la existencia de incongruencia e irrazonabilidad de la sentencia de apelación; la sentencia de apelación se sostiene en presunciones y subjetividades que no se

corresponde con el contenido del expediente; y, lo acertado del criterio del voto salvado en apelación que ratificó la inocencia de la accionante.

11.2. Se habrían vulnerado su derecho a la presunción de inocencia, establecido en el artículo 76.2 de la Constitución, por lo siguiente:

11.2.1. Se habría exigido la carga de la prueba a la accionante para demostrar su inocencia, lo que relevó a Fiscalía de su obligación de demostrar la culpabilidad de aquella.

11.2.2. Se habría presumido la antijuridicidad de las facturas que acreditaban la licitud de la mercadería dado que, supuestamente, no se presentaron en el plazo de tres días.

11.2.3. Se habría calificado la flagrancia, formulado cargos y aplicado el procedimiento directo dentro de las veinticuatro horas desde el control aduanero sin haberse cumplido los tres días para la presentación de las facturas. Lo que vulneraría el derecho a la defensa por el ejercicio prematuro de poder punitivo del Estado sin que se configure la conducta delictiva.

11.2.4. La frase “no pueda justificarse el origen lícito de dichas mercancías dentro de las setenta y dos horas posteriores al descubrimiento”, establecida en el artículo 301 numeral 2 del COIP, sería inconstitucional. Por lo que –dice– es necesario un pronunciamiento por parte de la Corte al respecto.

11.3. Se habría vulnerado su derecho a la igualdad porque, a pesar de que en otras causas la Corte Nacional de Justicia habría casado sentencias (de oficio) sin remitirse a las alegaciones de los sujetos procesales,³ en la actual negó la petición

³ La accionante, en su demanda de acción de protección, cita varios procesos en los que la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia habría procedido con la casación de oficio, en específico los siguientes: “Juicio No. 1481-2013, resolución No. 457-2016; Juicio No. 1859-2014, resolución No. 494-2016; Juicio No. 0054-2013, resolución No. 667-2016; Juicio No. 0285-2015, resolución No. 1101-2016; Juicio No. 1370-2014, resolución No. 1881-2016; Juicio No. 0712-2015, resolución No. 1894-2016; Juicio No. 2020-2014, resolución No. 2210-2016; Juicio No. 1216-2015, resolución No. 2256-2016; 1327-2014, resolución No. 176-2017; 1523-2014, resolución No. 596-2017; 1557-205, resolución No. 820-2017; 17294-2015-00750, resolución No. 871-2017 (en el que incluso de oficio se ratifica el estado de inocencia con sustento en juicios de valor sobre la prueba, que no se puede hacer en casación); 1228-2015, resolución No. 979-2017; 0934-2015, resolución No. 1146-2017; 0845-2015, resolución No. 1212-2017; 17721-2015-1673, resolución No. 1651-2017; 1627-2016, resolución No. 1848-2017; 1597-2015, resolución

de la accionante respecto de la aplicación del principio *iura novit curia* y de la casación de oficio. Es decir, el Tribunal demandado habría dado un trato diferenciado al caso de la accionante, sin justificar las razones por las que en la actual controversia no cabe la casación de oficio.

3.2. Informe de descargo

12. A pesar de la solicitud del juez constitucional sustanciador, el Tribunal demandado no remitió el informe requerido en auto de 06 de junio de 2023.

4. Planteamiento y resolución del problema jurídico

13. 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.⁴
14. Ahora bien, una de las alegaciones de la parte accionante refiere a una posible incongruencia en la motivación de la sentencia impugnada dado que sostiene que el Tribunal demandado no resolvió sobre sus argumentos planteados en el recurso de casación que fue admitido. Por lo que esta Corte analizará en primer lugar este problema jurídico; y, solo si se respondiese negativamente, se continuará con el planteamiento y resolución de las siguientes cuestiones relacionadas con la supuesta vulneración de sus derechos a la presunción de inocencia y a la igualdad y no discriminación. Por lo que se plantea el siguiente problema jurídico:

4.1. ¿Vulneró, la sentencia impugnada, la garantía de la motivación por no haberse pronunciado sobre los argumentos relevantes planteados por la accionante en su recurso de casación, al tergiversarlos?

15. La garantía de motivación se encuentra prevista en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución que, en lo principal, establece que “[n]o habrá motivación si en la resolución

No. 1879-2017; Juicio No. 1768-2015, resolución No. 48-2018; Juicio No. 0443-2016, resolución No. 117-2018; Juicio No. 17291-2016-00478, resolución No. 498-2018; Juicio No. 17721-2016-0538, resolución No. 1531-2018; Juicio No. 18100-2016-0001, resolución No. 1679-2018; Juicio No. 0136-2017, resolución No. 2076-2018”.

⁴ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

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”.

16. Mediante sentencia 1158-17-EP/21, la Corte Constitucional sistematizó su jurisprudencia sobre la referida garantía, al establecer que una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente: i) en lo normativo (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); y, ii) en lo fáctico (una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso analizando las pruebas dentro del proceso).⁵
17. En la misma sentencia 1158-17-EP/21, la Corte afirmó que las deficiencias motivacionales que podrían constituir vulneraciones de la garantía de motivación son, de forma no exhaustiva, las siguientes: i) la inexistencia; ii) la insuficiencia; y, iii) la apariencia. La apariencia motivacional se presenta cuando la argumentación jurídica “a primera vista, cuenta con una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, pero alguna de ellas es, en realidad, inexistente o insuficiente porque está afectada por algún tipo de vicio motivacional”.⁶ Los vicios motivacionales, que dan cuenta de que la motivación es tan solo aparente, pueden ser, típicamente, de cuatro tipos: incoherencia, inatinencia, incongruencia e incomprensibilidad.
18. Esta Corte, sobre la incongruencia frente a las partes, ha señalado que esta puede darse por omisión, si no se contesta en absoluto a los argumentos relevantes de la parte, o por acción, si el juzgador contesta a los argumentos relevantes de las partes mediante tergiversaciones, de tal manera que efectivamente no los contesta.⁷
19. En el caso *sub iudice*, se estudiará si se vulneró la garantía de motivación porque la sentencia del Tribunal demandado no se habría pronunciado, al tergiversar los argumentos planteados por el accionante en el recurso de casación que fue admitido de forma parcial. Lo anterior, esencialmente, exige analizar si el Tribunal demandado contestó los argumentos relevantes de la accionante, esto es, un argumento que incide “significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico”.⁸

⁵ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 61, 71 y 74.

⁶ *Ibid.*, párr. 71.

⁷ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 89.

⁸ *Ibid.*, párr. 87. Véase también, CCE, sentencia 2344-19-EP/20, 24 de junio de 2020, párr. 41; sentencia 2174-13-EP/20, 15 de julio de 2020, párr. 77; sentencia 1171-15-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 31; sentencia 1728-12-EP/19, 2 de octubre de 2019, párr. 39; sentencia 1896-14-EP/20, 9 de diciembre de 2020, párr. 28; y, sentencia 1676-15-EP/21, 17 de marzo de 2021, párr. 39.

20. Nótese que, conforme lo referido en el párrafo 11.1.1 *supra*, una de las alegaciones de la accionante fue que sus argumentos exigían que el Tribunal demandado se pronuncie sobre las razones por las que se admitió el recurso de casación, y sobre “el fondo del asunto”. Por ende, el análisis en esta decisión debe necesariamente iniciar con: (i) la verificación de los cargos que fueron admitidos en casación; y, (ii) la determinación de si el Tribunal demandado se pronunció sobre ellos.
21. Del expediente se tiene que la accionante planteó recurso de casación en el que fundamentó dos causales: (i) la errónea interpretación del artículo 301 numeral 2 del COIP; y, (ii) la existencia de vicios de motivación.
22. En el auto de admisión parcial del recurso de casación de 27 de agosto de 2018, se lee lo que sigue:

La casacionista ha indicado que en la sentencia de segundo nivel se evidencia una vulneración por interpretación errónea de la norma contenida en el artículo 301, numeral 2 del Código Orgánico Integral Penal, arguyendo que los juzgadores en la parte resolutive del fallo le han dado un sentido contrario y distorsionado a lo que prevé el verbo rector “movilizar”; esgrimiendo argumentos que están encaminados a justificar la naturaleza de la causal invocada; ubicando el yerro en el desarrollo de la decisión judicial, la forma de subsanar el error y cuál fue la incidencia trascendente del mismo en la resolución de la causa. De este modo, al cumplir con los parámetros exigidos [...] este tribunal considera que el presente cargo es admisible a trámite; por lo que, deberá ser fundamentado en audiencia oral, pública y de contradictorio [sic] [...] Finalmente, la recurrente en su escrito contentivo, señala que, existen vicios de motivación de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 76, numeral 7, literal l) de la Constitución de la República del Ecuador; no obstante, al respecto este tribunal considera que la encartada [sic] pasa por alto esgrimir un análisis de pertinencia claro y preciso que explica cómo los hechos y el delito previsto en el artículo 301, numeral 2 del Código Orgánico Integral Penal no se conjugan con la conclusión arribada por el juzgador (lógica); que no se analiza la pertinencia de las normas utilizadas con los hechos (razonabilidad); y, que en virtud de esta falta de coherencia y explicación de la norma plasmada no se entiende su conclusión (comprensibilidad); por lo cual, no ha cumplido con un requisito importante, deviniendo ineludiblemente en su inadmisibilidad [...].

23. Luego, el auto de la referencia en la parte resolutive concluye que la accionante “deberá fundamentarlo de manera oral en la respectiva audiencia, siendo el escenario causal planteado exclusivamente por la errónea interpretación del artículo 301, numeral 2 del [COIP]”.

24. Por ende, el cargo planteado por la accionante y admitido en casación fue la errónea interpretación del artículo 301 numeral 2 del COIP. Al respecto sostiene que los jueces de apelación atribuyeron a la disposición referida un significado que no tiene.
25. En este sentido, en el escrito de casación y sobre el vicio referido, la accionante sostiene:

[E]n la sentencia de mayoría expedida [...] se hizo una errónea interpretación del Art. 301 numeral 2 del COIP, principalmente dándole menos significación de la que legalmente le corresponde en unos casos (v.g. elementos anímicos o subjetivos y dolo) y por otro distorsionando las consecuencias jurídicas (condición objetiva de perseguibilidad y verbo rector), reduciendo el significado o contenido de la ley en referencia a una presunta lesividad de algún bien jurídico que se asume se pretende tutelar (evadir el pago de impuestos o tributos), o un verbo rector (INGRESAR MERCANCÍA) que no es parte componente del tipo penal objetivo del Art. 301 numeral 2. [...]

[E]l Art. 301 numeral 2 del COIP es eminentemente doloso, por lo que, para su concurrencia, el agente debió haberse representado o conocido que lo que transportaba era mercancías extranjeras sin documentos de respaldo cuya cuantía era igual o superior a diez salarios básicos del trabajador en general, y con este conocimiento previo haber ejecutado la acción delimitada por el verbo rector, que en este caso es movilizar. Es decir, el dolo no se agota solamente con el conocimiento del objeto material de la infracción (mercancía extranjera) sino además con el conocimiento de la cuantía igual o superior a diez salarios básicos del trabajador en general de dicha mercancía. [...]

También se distorsionan las consecuencias jurídicas del contenido de la última parte del numeral 2 del Art. 301 del COIP [...] al dejar consignado que, las setenta y dos horas que confiere la ley para justificar el origen lícito de las mercancías [...] es para justificar ante la SENAE con documentos con el propósito de que dicha entidad verifique la legalidad o ilegalidad de los mismos, cuando la SENAE no es una entidad que forma parte de la estructura del sistema de administración de Justicia [...] la ley condiciona los efectos del IUS PUNENDI o persecución punitiva a la imposibilidad de justificar el origen lícito de las mercancías dentro de un plazo de setenta y dos horas.

26. En este punto, corresponde determinar si los argumentos antes referidos son relevantes. Así, el parámetro para realizar esta verificación es constatar si incidieron en la resolución dictada. Al respecto, no solo que los argumentos sobre la errónea interpretación del artículo 301 numeral 2 del COIP tendrían influencia directa en el resultado de la decisión –dado que su aceptación podría implicar confirmar el estado de inocencia de la accionante– sino que esta cuestión abarca la totalidad del problema jurídico sobre el que tenía que pronunciarse el Tribunal demandado.

27. Es decir, el argumento sobre la errónea interpretación denunciada es tan relevante que condicionaba el contenido total de la decisión. Entonces, fue sobre este aspecto que el Tribunal demandado debía plantear el problema jurídico a resolver.
28. Por último, corresponde observar si el Tribunal demandado respondió los argumentos planteados por la accionante para sostener el vicio casacional de la referencia. Para esto se acude a la sentencia cuestionada, en la que se lee:

Como se puede evidenciar, la recurrente ha sustentado el cargo casacional que fue admitido a trámite, para lo cual es menester analizar exclusivamente los argumentos que han sido aceptados mediante auto de 27 de agosto del 2018, las 10h31: Errónea interpretación del artículo 301, numeral 2 del Código Orgánico Integral Penal. [...] Es importante mencionar que, la impugnante estaba en la obligación de exteriorizar el cargo que ha sido aceptado a trámite, volviendo a otro cimiento diferente y alejado a éste como estéril y que consecuentemente no puede ser examinado por el presente tribunal. Además, se debe hacer énfasis en que el modo de error de derecho invocado en el principio de la fundamentación y que fuere aceptado a trámite en fase de admisibilidad, implica que los juzgadores de segundo nivel han aplicado correctamente la norma aludida; sin embargo, de la proposición planteada se evidencia que la recurrente pretende justificar que no se ha configurado el delito, tornando a los basamentos expresados en contradictorios con la naturaleza de la causal; por lo tanto, el cargo torna en improcedente a su recurso. Empero, es menester esgrimir que, la defensa técnica de la señora Paola Carolina Sánchez Jiménez en la fundamentación de su recurso de apelación, de forma similar a la expuesta en esta sede, guía sus pretensiones a justificar que no se ha demostrado el delito denunciado; que se probó el origen lícito de los teléfonos mediante facturas; y, que se ha omitido la condición de las 72 horas [...] en la especie se vislumbra que, el fallo atacado contiene un apartado que subsume los medios probatorios actuados en juicio con un análisis pertinente que origina razones para arribar a la existencia del delito y la correspondiente responsabilidad de la acusada; lo cual, conlleva a que la conclusión tenga coherencia con la premisa mayor y menor. De igual manera, se explica de manera razonada la alegación referente a las facturas y la condición temporal de las 72 horas; por lo que, es imperativo señalar que se ha dado una contestación efectiva, pertinente y motivada a los argumentos expuestos por parte de la acusada. Bajo todos estos argumentos, analizada la sentencia dictada por el ad-quem; se considera que, ésta cumple con una motivación fáctica, jurídica y pertinente, en virtud de que cumplió con la exigencia de concatenar las premisas del silogismo jurídico de manera lógica y apegada a la normativa oportuna con respecto al caso en concreto, mostrándose concordante con la sentencia dictada por el a-quo, desvirtuando la alegación de que el fallo incoado es irrazonable, incongruente y contradictorio.

29. De lo transcrito se observa que, aun cuando el Tribunal demandado identificó como cuestión a resolver la errónea interpretación del artículo 301 numeral 2 del COIP, no analizó las razones esgrimidas por la accionante en su escrito de casación, citadas en el párrafo 25 *supra*, por ejemplo, las relativas al verbo rector. Al contrario, tergiversó el

cargo de casación afirmando que la recurrente solo habría alegado que no se había configurado el delito.

30. Además, lejos de pronunciarse sobre los argumentos planteados y admitidos en casación, el Tribunal demandado concentra su examen en la suficiencia de la motivación de la sentencia de apelación, y concluye que cumple con la garantía en mención, sin advertir que esta causal fue previamente inadmitida. Por ende, el Tribunal demandado incumplió su deber de analizar el cargo que fue admitido en casación, que en este caso fue la errónea interpretación de la disposición de la referencia.
31. En definitiva, se observa que el Tribunal demandado tergiversó los argumentos relevantes de la accionante que sostienen el cargo de errónea interpretación del artículo 301 numeral 2 del COIP (único cargo admitido en casación), lo que equivale a no contestarlo. Y, por el contrario, verificó la motivación de la decisión impugnada, causal que fue inadmitida en su momento.
32. Por lo que esta Corte concluye que en la sentencia impugnada se configura el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes por acción, porque tergiversó los argumentos relevantes planteados por la accionante. En consecuencia, la motivación de la sentencia impugnada es aparente y vulnera la garantía de la motivación; en tal razón, corresponde dejar sin efecto la decisión impugnada. Por ende, tal como se refirió en el párrafo 14 *ut supra*, es innecesaria la resolución de otras cuestiones planteadas por el accionante.

5. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **2666-19-EP**.
2. **Dejar sin efecto** la sentencia de 4 de abril de 2019 emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia.
3. **Disponer** el reenvío del proceso para que, tras el sorteo respectivo, sea otro tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia quien sustancie y resuelva el recurso de

casación, sin necesidad de una nueva fundamentación oral por parte de la accionante.

4. Notifíquese, publíquese, devuélvase 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 cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz; y, cuatro votos salvados de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 15 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto salvado**Jueza:** Daniela Salazar Marín**SENTENCIA 2666-19-EP/23****VOTO SALVADO****Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente de la causa y por las y los jueces constitucionales que votaron a favor de la sentencia No. 2666-19-EP/23 (“**sentencia de mayoría**”), formulo mi voto salvado por las razones que expongo a continuación.
2. La sentencia de mayoría analiza un único problema jurídico relacionado con la posible vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la accionante. Concuero tanto con el análisis como con la conclusión de la sentencia de mayoría. Sin embargo, estimo que en este caso no era suficiente analizar si se vulneró la garantía de motivación, sino que –por las particularidades del caso– era necesario analizar si se vulneró, además, la garantía de recurrir.
3. Si bien, en la demanda, la accionante no presenta cargos específicos sobre la garantía de recurrir, sí describe cómo en su proceso penal hubo una admisión parcial del recurso de casación. En sentencias previas, como la 1373-19-EP/23,¹ 596-18-EP/23² y 2352-18-EP/23,³ la Corte Constitucional revisó si existió una vulneración a la garantía de recurrir en virtud de la inadmisión del recurso de casación penal, a pesar de que no existía un cargo expreso sobre ello. Además, este Organismo, en las sentencias [1198-22-EP/23](#)⁴ y 393-17-EP/23,⁵ ha analizado si se vulneró la garantía de recurrir, incluso en autos que admitieron parcialmente recursos de casación penal.
4. Cabe mencionar que, en la sentencias señaladas, la Corte ha realizado el referido análisis sobre la vulneración de la garantía de recurrir en consideración de que en la sentencia 8-19-IN/21 se declaró la inconstitucionalidad de la resolución 10-2015, emitida por la Corte Nacional de Justicia,⁶ por la imposición de una fase de admisibilidad del recurso de casación penal que no ha sido prevista en la ley. Este Organismo estableció que los

¹ CCE, sentencia 1373-19-EP/23, 11 de enero de 2023, párr. 20-24, 34 y ss.

² CCE, sentencia 596-18-EP/23, 1 de marzo de 2023, párr. 12-14, 23 y ss.

³ CCE, sentencia 2352-18-EP/23, 19 de julio de 2023, párr. 6-10, 23 y ss.

⁴ CCE, sentencia 1198-22-EP/23, 6 de septiembre de 2023.

⁵ CCE, sentencia 393-17-EP/23, 9 de febrero de 2023, párr. 62.

⁶ CCE, sentencia 8-19-IN/21, 8 de diciembre de 2021.

efectos de esa declaratoria de inconstitucionalidad serían “hacia el futuro, lo que incluye los casos pendientes de resolución y entre estos, aquellos en que se han presentado acción extraordinaria de protección para tutelar posibles violaciones a derechos constitucionales”.⁷

5. De ahí que, si bien en este caso no se impugnó de manera expresa el auto que admitió parcialmente el recurso de casación, correspondía que la Corte Constitucional, a la luz de su propia jurisprudencia, analice si se vulneró la garantía de recurrir. La Corte debió analizar si el auto de admisión parcial del recurso de casación vulneró o no esta garantía no solo porque previamente ya lo ha hecho en otros casos, incluso sin cargos específicos al respecto, sino además porque si resulta evidente para la Corte que el recurso de casación atravesó una fase de admisibilidad que la propia Corte declaró inconstitucional a través de la sentencia 8-19-IN/21, obviar tal análisis implicaría hacer caso omiso a los efectos de su sentencia.
6. Por lo expuesto, estimo que correspondía que la Corte Constitucional analice si el auto de admisión parcial de casación se subsumió dentro de los presupuestos de la sentencia que declaró la inconstitucionalidad de la resolución 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia.
7. Ahora bien, para hacer el análisis descrito, este Organismo ha señalado que se debe constatar: i) que en el caso en análisis se haya inadmitido el recurso de casación, con fundamento en la resolución 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia que fue declarada inconstitucional; ii) que el caso haya estado pendiente de resolución al momento de publicarse en el Registro Oficial la sentencia 8-19-IN /21 de 20 de diciembre de 2021, incluyendo a aquellos en los que se han presentado demandas de acción extraordinaria de protección; y, iii) que como consecuencia se vulnere el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir.⁸
8. En este caso, el auto de admisión parcial sí se basó en la resolución 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia; además, la presente acción extraordinaria de protección se encontraba pendiente de resolución para el momento de publicación de la sentencia 8-19-IN /21 de 20 de diciembre de 2021, por lo que se cumplen los supuestos i) y iii). Sobre el

⁷ CCE, sentencia No. 8-19-IN /21, VI. Decisión, 1.

⁸ CCE, sentencia 1679-17-EP/22, 6 de julio de 2022, párr. 22.

supuesto iii), de la revisión del proceso, se observa que existieron cargos casacionales que fueron inadmitidos por el tribunal que conoció el caso en esta fase.⁹

9. Mi disentimiento con la sentencia de mayoría radica no sólo en la falta de coherencia entre esta sentencia y sentencias previas en las que la Corte Constitucional sí revisó si existió una vulneración a la garantía de recurrir en virtud de la inadmisión del recurso de casación penal, a pesar de que no existía un cargo expreso sobre ello. Me aparto de la decisión puesto que, si se hubiera analizado también la posible vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de recurrir de la accionante, se habría concluido que tal vulneración existió y que se produjo en vista de que varios de sus cargos casacionales fueron inadmitidos. Esto tiene un impacto directo en el decisorio de la sentencia en este caso ya que la sentencia de mayoría actualmente prevé, como medida de reparación, que se deje sin efecto únicamente la sentencia de 4 de abril de 2019 emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia. De haberse concluido que existió la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de recurrir, la medida de reparación habría ido más allá ya que habría sido necesario dejar sin efecto, además, el auto de admisión parcial de casación de 27 de agosto de 2018. Esto habría permitido que un nuevo tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia se pronuncie acerca de todos los argumentos de la accionante y no exclusivamente sobre aquel que fue admitido.

**DANIELA
SALAZAR MARIN** Digitally signed by
**DANIELA SALAZAR
MARIN**
Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

⁹ En auto de 27 de agosto de 2018, el tribunal que conoció el caso consideró: “Finalmente, la recurrente en su escrito contentivo, señala que, existen vicios de motivación de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 76, numeral 7, literal l) de la Constitución de la República del Ecuador; no obstante, al respecto este tribunal considera que la encartada pasa por alto esgrimir un análisis de pertinencia claro y preciso que explica cómo los hechos y el delito previsto en el artículo 301, numeral 2 del Código Orgánico Integral Penal no se conjugan con la conclusión arribada por el juzgador (lógica); que no se analiza la pertinencia de las normas utilizadas con los hechos (razonabilidad); y, que en virtud de esta falta de coherencia y explicación de la norma plasmada no se entiende su conclusión (comprensibilidad); por lo cual, no ha cumplido con un requisito importante, deviniendo ineludiblemente en su inadmisibilidad”.

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 2666-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 20 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 11:53; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto salvado**Jueza:** Alejandra Cárdenas Reyes**SENTENCIA 2666-19-EP/23****VOTO SALVADO****Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes**

1. Con el debido respeto por las decisiones mayoritarias de la Corte, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), respetuosamente presenté mi voto salvado de acuerdo a lo siguiente:
2. La Corte Constitucional en sesión de 15 de noviembre de 2023, aprobó la sentencia 2666-19-EP/23. En esta sentencia aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por Paola Carolina Sánchez Jiménez (“**accionante**”) en contra de la sentencia que declaró improcedente el recurso de casación emitida el 4 de abril de 2019 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Nacional**”). En voto de mayoría, este Organismo consideró que la motivación de la decisión impugnada era aparente al incurrir en la deficiencia motivacional de incongruencia frente a las partes por no contestar los argumentos relevantes de la accionante.
3. A saber, la sentencia impugnada fue producto de un auto de admisión parcial del recurso de casación penal en la cual la Sala Nacional aceptó unos cargos casacionales e inadmitió otros con base en la resolución 10-2015, sin que previamente se hubiera convocado a una audiencia oral, pública y contradictoria.¹
4. En ese sentido, aun cuando se observa que la accionante no impugnó la inadmisión parcial del recurso de casación, considero que, a partir de la emisión de la sentencia 8-19-IN/21, la Corte ha abordado tres escenarios respecto de casación penal: 1) cuando hay un cargo específico en contra de la admisión que expresamente aborda el derecho a la defensa o a recurrir; 2) cuando hay un cargo en contra de la admisión pero no se fundamenta en la defensa o en recurrir, en cuyo caso se reconduce; o 3) *cuando no hay un cargo en contra de la admisión pero por iura novit curia se aborda la imposición de una fase de admisión no prevista en casación penal.*²

¹ Ver párrafo 4 de la sentencia de mayoría. En el auto de inadmisión parcial, la Sala Nacional advierte que: “Ningún cargo de la parte impugnante que no hubiese sido tratado en este auto y admitido a trámite, será resuelto por el Tribunal de Casación en la audiencia de fundamentación del recurso”.

² Ver CCE, sentencias 1679-17-EP/22, 6 de julio de 2022; 2778-16-EP/22, 13 de julio de 2022 y 2125-17-EP/22, 22 de julio de 2022; 76-21-EP/23, 14 de junio de 2023; entre otras.

5. Al respecto, este Organismo ha considerado que la resolución de un recurso, con fundamento en un trámite no previsto en la norma, es una “actuación irrazonable” por sí misma y configura una vulneración del derecho al debido proceso al “inobservar las normas regulatorias” propias para la sustanciación de una impugnación.³
6. Esto quiere decir que, de llegarse a verificar que en un proceso penal se efectuó la fase de admisibilidad de un recurso de casación, independientemente de si se inadmitieron total o parcialmente los cargos del casacionista, en ambos supuestos se aplicó una fase no prevista en la norma cuya aplicación ya fue declarada inconstitucional y que, a partir de la jurisprudencia de la Corte, acarrea por sí misma una vulneración del derecho a recurrir.
7. Así, cuando la Corte conoce un caso de inadmisión o admisión parcial de cargos de un recurso de casación en un proceso penal, se deben verificar los siguientes supuestos:
 - i) Que en el caso en análisis se haya inadmitido o admitido parcialmente el recurso de casación, con fundamento en la resolución 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia que fue declarada inconstitucional.
 - ii) Que la demanda de la acción extraordinaria de protección haya estado pendiente de resolución al momento de la publicación de la sentencia 8-19-IN/21 en el Registro Oficial de 14 de febrero de 2022.
 - iii) Que como consecuencia se vulnere el derecho a recurrir.
8. De lo anterior, observo que: i) la admisión parcial del recurso de casación se sustentó en la resolución 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia; ii) la causa fue admitida el 17 de septiembre de 2019, es decir, se encontraba pendiente a la publicación de la sentencia 8-19-IN/21; y, por tanto, iii) se vulneró el derecho a recurrir por aplicársele una fase de admisión inexistente e inconstitucional.
9. En suma, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte, a partir de la emisión de la sentencia 8-19-IN/21 correspondía declarar la vulneración del derecho a recurrir, dejar sin efecto el auto de admisión parcial de la Sala Nacional, y disponer que una nueva conformación de la Sala de la Corte Nacional resuelva la totalidad de los cargos del recurso de casación, conforme a derecho corresponda; y, por ende, no le correspondía a la Corte realizar

³ CCE, sentencia 3368-18-EP/23, 6 de septiembre de 2023, párr. 24-25.

ninguna verificación adicional sobre los demás cargos admitidos, ya que la violación del derecho a recurrir se vio configurada desde la aplicación de una fase de admisión no prevista en la ley penal.⁴

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS
REYES



Firmado digitalmente
por XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Fecha: 2023.12.02
06:02:52 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 2666-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 21 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 08:20; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

⁴ CCE, sentencia 393-17-EP/23, 9 de febrero de 2023, párr. 57

Voto salvado
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 2666-19-EP/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 15 de noviembre de 2023, aprobó la sentencia número 2666-19-EP/23, la cual resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por la señora Paola Carolina Sánchez Jiménez en contra de la sentencia de 04 de abril de 2019, dictada por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, en el marco del proceso número 04281-2017-01375.
2. En la sentencia número 2666-19-EP se resolvió aceptar la demanda de acción extraordinaria de protección en razón de que:

se limita a descartar el cargo afirmando que la recurrente pretende justificar que no se ha configurado el delito, lo que –según señalan los jueces– no se compadece con la naturaleza de la causal invocada. Esta conclusión de ninguna manera alcanza para contestar los argumentos mediante los que la accionante sostiene su tesis de la errónea interpretación señalada.

Por el contrario, lejos de pronunciarse sobre los argumentos planteados y admitidos en casación, el Tribunal demandado concentra su examen en la suficiencia de la motivación de la sentencia de apelación, y concluye que cumple con la garantía en mención.

Entonces, se observa que el Tribunal demandado no analizó ni se pronunció sobre los argumentos relevantes de la accionante que sostienen el cargo de errónea interpretación del artículo 301 numeral 2 del COIP (único cargo admitido en casación). Más bien, los argumentos del Tribunal demandado se dirigieron a verificar la motivación de la decisión impugnada, causal que fue inadmitida en su momento.

3. Respetando las consideraciones realizadas en la decisión de mayoría, me permito disentir de la misma a la que se llega respecto al problema jurídico planteado y su decisión, conforme lo explicaré a continuación.
4. Como bien se señala en la decisión de mayoría, en la sentencia 1158-17-EP/21, este Organismo afirmó que las deficiencias motivacionales que podrían constituir vulneraciones de la garantía de motivación son, de forma no exhaustiva, las siguientes: i) la inexistencia; ii) la insuficiencia; y, iii) la apariencia. La apariencia motivacional se presenta cuando la argumentación jurídica “a primera vista, cuenta con una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, pero

alguna de ellas es, en realidad, inexistente o insuficiente porque está afectada por algún tipo de vicio motivacional”.¹

5. En la causa *in examine* se analiza si se vulneró la garantía de la motivación porque en la sentencia impugnada no existió un pronunciamiento sobre argumentos planteados en el recurso de casación que fue admitido, es decir, sobre la errónea interpretación del artículo 301, numeral 2 del COIP.
6. En la decisión impugnada, los jueces accionados señalaron que:

Como se puede evidenciar, la recurrente ha sustentado el cargo casacional que fue admitido a trámite, para lo cual es menester analizar exclusivamente los argumentos que han sido aceptados mediante auto de 27 de agosto del 2018, las 10h31: *Errónea interpretación del artículo 301, numeral 2 del Código Orgánico Integral Penal* [...] Es importante mencionar que, la impugnante estaba en la obligación de exteriorizar el cargo que ha sido aceptado a trámite, volviendo a otro cimiento diferente y alejado a éste como estéril y que consecuentemente no puede ser examinado por el presente tribunal. Además, se debe hacer énfasis en que el modo de error de derecho invocado en el principio de la fundamentación y que fuere aceptado a trámite en fase de admisibilidad, implica que los juzgadores de segundo nivel han aplicado correctamente la norma aludida; sin embargo, de la proposición planteada se evidencia que la recurrente pretende justificar que no se ha configurado el delito, tornando a los basamentos expresados en contradictorios con la naturaleza de la causal; por lo tanto, el cargo torna en improcedente a su recurso [...].

7. Por lo expuesto, se puede evidenciar que los jueces de la Sala si se pronunciaron sobre el argumento del accionante respecto a la errónea interpretación del artículo 301, numeral 2 del COIP al puntualizar que dicha argumentación “pretende justificar que no se ha configurado el delito, tornando los basamentos expresados en contradictorios con la naturaleza de la causal”, por lo tanto “torna en improcedente” su recurso.
8. En ese sentido, no considero que existe una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, puesto que ir más allá de aquello sería entrar a un tema de corrección e incorrección de la decisión impugnada. Lo cual escapa por completo de las competencias de esta Magistratura.

PABLO ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado digitalmente
por PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2023.12.04
13:59:43 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 71.

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 2666-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 28 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 14:13; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Paulina Saltos Cisneros

SECRETARIA GENERAL (S)

Voto salvado
Jueza: Teresa Nuques Martínez

SENTENCIA 2666-19-EP/23

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), respetuosamente formulo el presente voto salvado de los argumentos esgrimidos en la sentencia 2666-19-EP/23 (“**sentencia de mayoría**”).
2. Previo a realizar el análisis correspondiente y con el fin de evitar la reiteración de los hechos, se toma nota de los siguientes antecedentes:
 - 2.1. Mediante sentencia de 9 de enero de 2019, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Tulcán declaró la culpabilidad de Paola Carolina Sánchez Jiménez (“**accionante**”), en calidad de autora del delito de contrabando tipificado en el artículo 301 numeral 2 del COIP. En contra de esta decisión, la accionante interpuso recurso de apelación.
 - 2.2. Mediante sentencia de 23 de febrero de 2018, la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Carchi desestimó el recurso interpuesto. Posteriormente, la accionante interpuso recurso de casación.
 - 2.3. El recurso de casación se fundamentó en i) la errónea interpretación del artículo 301 numeral 2 del COIP y ii) vicios de motivación. Mediante auto de 27 de agosto de 2018, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia (“**Corte Nacional**”) admitió a trámite el recurso, únicamente respecto de la causal de errónea interpretación.
 - 2.4. Del acta de audiencia de 29 de enero de 2019, se desprende que la Corte Nacional también se pronunció respecto de la motivación de la sentencia dictada por la Corte Provincial.
 - 2.5. Posteriormente, en sentencia de 4 de abril de 2019, la Corte Nacional resolvió no casar la sentencia dado que no se verificaron las causales alegadas por la accionante.
3. Ahora bien, la sentencia de mayoría se pronunció sobre la acción extraordinaria de protección presentada por la accionante, el 5 de agosto de 2019, en contra de la sentencia

de 4 de abril de 2019 dictada por Corte Nacional. El fundamento de la decisión mencionada subyace en que se habría vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de motivación pues la Corte Nacional habría omitido pronunciarse sobre los argumentos relevantes desarrollados en el cargo admitido en casación.

4. Conviene precisar que la accionante alega que la Corte Nacional no se pronunció sobre los argumentos planteados en el recurso de casación, y se habría limitado a rechazar el recurso porque no fundamentó “en audiencia” el cargo admitido a trámite. Asimismo, agrega que sí se pronunció sobre los cargos señalados en el recurso, pero que *corrigió* la causal invocada por la defensa técnica anterior.
5. En particular, la accionante habría fundamentado su recurso de casación en que:
 - 5.1. Se interpretó erróneamente el artículo 301 numeral 2 del COIP;
 - 5.2. La carga de la prueba al sujeto pasivo sobre la legalidad de la mercadería opera únicamente en sede administrativa, no en un proceso penal;
 - 5.3. El ejercicio de la acción penal se habilita solo una vez incumplida en sede administrativa la obligación aduanera;
 - 5.4. En este tipo de delitos no cabe flagrancia ni procedimiento directo;
 - 5.5. Se obstaculizó el ejercicio del derecho a la defensa al impedir la presentación oportuna de los documentos que acreditaban la legalidad de la mercadería porque desde el primer día se impuso medidas cautelares;
 - 5.6. La necesidad de aplicar en el caso el principio *iura novit curia* y de casación de oficio;
 - 5.7. La existencia de incongruencia e irrazonabilidad de la sentencia de apelación;
 - 5.8. La sentencia de apelación se sostiene en presunciones y subjetividades que no se corresponde con el contenido del expediente.
6. Dados los argumentos referidos, es pertinente mencionar que la sentencia 1158-17-EP/21 precisó que existe incongruencia frente a las partes procesales cuando “en la fundamentación fáctica [...] no se ha contestado algún argumento *relevante* de las partes”

(énfasis agregado).¹ Es decir, no toda omisión de pronunciamiento sobre los cargos presentados por las partes implica una incongruencia frente a ella y, por lo tanto, la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Sino que, cuando se alega este vicio motivacional es trascendental determinar si los cargos expuestos eran o no relevantes para fundamentar la decisión, *i.e.*, aquellos habrían “incid[ido] significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico”.²

7. Ahora bien, previo a determinar la relevancia de los cargos para la resolución del problema jurídico, también debe considerarse que los mismos deben ser presentados en estricta observancia de la ley; en el caso del recurso de casación, que estos giren en torno a las causales alegadas en el recurso de casación. En este caso, la presunta errónea interpretación del numeral 2 del artículo 301 del COIP y la presunta falta de motivación de la sentencia de apelación (“**causales alegadas**”).³
8. Durante la fundamentación del recurso de casación, la accionante indicó que el yerro se encuentra en el considerando quinto de la sentencia de apelación. Pues, el artículo 301 numeral 2 del COIP establece la temporalidad de 72 horas para justificar el origen lícito de las mercancías. También aseguró que, no existiría delito flagrante ni sería aplicable el procedimiento directo, y “si se hubiere *aplicado correctamente* el artículo 301, numeral 2 del [COIP], no se hubiese dejado de *aplicar* el artículo 5.3 *ibídem*, deviniendo en una sentencia confirmatoria de inocencia” (énfasis agregado). En consecuencia, la accionante indicó que se trataría de una contravención expresa a la norma, por lo que solicitó que se *enmiende* la equivocación y se acepte el recurso bajo la *contravención* expresa del artículo señalado, y no por la errónea interpretación del COIP.
9. Por su parte, previo a emitir su decisión, la Corte Nacional expuso que “al acudir a sede de casación, el recurrente debe respetar los hechos y la valoración probatoria realizada por los juzgadores de instancia, derivando su argumentación a cuestiones de pleno derecho, es decir un examen de legalidad”. Posteriormente, la judicatura indicó que la alegación respecto de la causal invocada debe identificar el yerro de interpretación, el

¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 86.

² *Ibíd.*, párr. 87.

³ Es pertinente recordar que, mediante sentencia 8-19-IN/21, de 8 de diciembre de 2021, entre otras cuestiones, se declaró la inconstitucionalidad de la fase de admisión en el recurso de casación penal. En consecuencia, este voto analizará el caso concreto con base en que, el recurrente tenía la posibilidad de fundamentar, en audiencia, todas las causales invocadas, y no solo aquella *admitida* a trámite. Por lo expuesto, este voto se referirá a las dos causales invocadas por la accionante en el recurso de casación, sin distinguir la que fue admitida de la que no.

alcance que le habría dado el juzgador de instancia, de qué manera debía interpretarse y cómo aquella violación incide en la decisión de la causa.

10. A pesar de lo mencionado, la accionante, en su recurso de casación habría requerido que se enmiende la equivocación respecto de la causal invocada. Pues, no se trataría de una errónea interpretación *per se*, sino de una contravención expresa al artículo 301 numeral 2 del COIP. Por lo que, debería ratificarse el estado de inocencia de la accionante.
11. Con base en lo antes mencionado, no puede dejar de observarse que, si bien la accionante habría *interpuesto* el recurso de casación en la errónea interpretación de una norma y en la falta de motivación de la sentencia de apelación. Posteriormente, en audiencia, habría requerido que se *enmienden* las razones en las que fundamentó su recurso. Es decir, la accionante habría modulado su argumentación con base en la causal invocada con el fin de que la Corte Nacional se pronuncie sobre una causal diferente a la alegada.
12. Al respecto, la Corte Nacional habría razonado que dicha conducta conllevó a que “el tribunal no se inteligencie de argumentos que estén ligados a justificar la proposición jurídica que fuere admitida y por consiguiente en ese sentido fundamentada en audiencia”. Sino que, a juicio de la Corte Nacional, el recurso se fundamentó en las razones expuestas en el párrafo 8 *supra*, sin que ninguna de aquellas, a juicio de la Corte Nacional, se refieran a la causal invocada.
13. A su vez, la determinación de los argumentos relevantes, en este caso, se volvería difusa, dados los hechos expuestos, *i.e.* el requerimiento de *enmendar* la causal invocada, pues el recurso más bien se referiría, no a la errónea interpretación, sino a la *contravención* de la norma expresada.
14. No obstante, se evidencia que la sentencia impugnada se refirió al análisis realizado por la Corte Provincial sobre las facturas presentadas y la condición temporal de las 72 horas, concluyendo que se ha “dado una contestación efectiva, pertinente y motivada”. Entre otras consideraciones, la Corte Nacional habría observado que la Corte Provincial “subsume los medios probatorios actuados en juicio con un análisis pertinente que origina razones para arribar a la existencia del delito y la correspondiente responsabilidad de la acusada”. Es decir, se habría contestado los cargos 5.3, 5.5 y 5.8.
15. Con base en lo expuesto, la sentencia de mayoría omite considerar que la accionante: i) tuvo la oportunidad de fundamentar las causales invocadas, en audiencia y no lo hizo, ii) que la Corte Nacional consideró que se dio contestación efectiva en el recurso de

apelación interpuesto; es decir, contestó los cargos referidos *ut supra*, y iii) que permitir que se modulen las causales en casación, luego de su interposición, crearía una desventaja a las partes que interponen recursos de casación y no pueden “subsananlos” posteriormente. Esto último, afectaría la seguridad jurídica en una materia que requiere especial observancia de la ley; como lo es la materia penal.

16. A pesar de que la Corte Nacional habría evidenciado que no existen argumentos que fundamenten las causales alegadas, este voto constata que, en la misma sentencia impugnada, la Corte Nacional razonó que “[n]o hay mérito para casar de oficio la sentencia impugnada”. Es decir, la Corte Nacional no solo se limitó a la fundamentación del recurso por parte de la accionante, pues también habría analizado la plausibilidad de casar de oficio la sentencia impugnada, sin encontrar mérito para aquello.
17. Con esto, la Corte Nacional no solo se pronunció rechazando el recurso de la accionante, sino que además resolvió que no existían razones para casar de oficio la sentencia recurrida en casación. Esto implica que la judicatura accionada no observó errores de derecho o violación alguna a la ley, causales que le habilitan casar de oficio una sentencia penal condenatoria. Además, de los antecedentes relevantes, señalados en el párrafo 2.4. de este voto, se verifica que la Corte Nacional también se pronunció sobre vicios de motivación, constatando que la Corte Provincial no habría incurrido en aquellos.
18. En este punto, es pertinente recordar que la garantía de motivación no incluye un derecho al acierto o corrección jurídica de las decisiones judiciales.⁴ Por lo que no le corresponde a este Organismo, referirse a dichos aspectos en el marco de la decisión judicial impugnada. En esencia, no es competencia de este Organismo verificar la correcta o incorrecta aplicación de la normativa infraconstitucional, sino –en el caso subyacente– constatar si existió o no vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Lo cual, conforme el análisis realizado en los párrafos *supra* ha sido descartado.
19. Finalmente, considero que estas razones debieron resaltarse en la sentencia de mayoría, pues es relevante enfatizar la conducta de la defensa técnica al momento de fundamentar el recurso de casación interpuesto, así como las repercusiones de permitir la subsanación de la causal y fundamentos de la causal invocada. Del mismo modo, la sentencia de mayoría debía considerar que la Corte Nacional también habría descartado el análisis del mérito del proceso, de oficio, lo cual implica que la judicatura –a pesar de rechazar el

⁴CCE, sentencias 450-17-EP/21, 2059-13-EP/20, 646-16-EP/21, 790-17-EP/21, 186- 17-EP/22, 2658-17-EP/22, y 3419-17-EP/22.

recurso- no habría observado violaciones a la ley o errónea interpretación o aplicación de la misma. En consecuencia, considero que este Organismo debía desestimar la acción.

HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Firmado
digitalmente por
HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 2666-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 29 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 00:24; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

266619EP-626d0

**Caso Nro. 2666-19-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el treinta de noviembre de dos mil veintitrés por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado, al igual que el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín; el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, el dos de diciembre de dos mil veintitrés; el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet el cuatro de diciembre de dos mil veintitrés; y, el voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez el ocho de diciembre de dos mil veintitrés, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 1210-18-EP/23
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 01 de noviembre de 2023

CASO 1210-18-EP

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

SENTENCIA 1210-18-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, emitida en el marco de una acción de protección, al verificar que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación toda vez que la argumentación jurídica de la sentencia impugnada adolece de los vicios de: (i) incongruencia frente a las partes, al no haberse pronunciado sobre la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación e (ii) inatención, dado que se habría fundamentado en una sentencia sobre estabilidad en contratación ocasional, sin justificar su atención al punto controvertido relativo a la terminación de un nombramiento provisional.

1. Antecedentes procesales

1. El 23 de noviembre de 2017, Sandra Elizabeth Paredes Cueva presentó una acción de protección¹ con medida cautelar² en contra del director provincial del Consejo de la Judicatura de Galápagos (“**director provincial**”), impugnando la terminación de su nombramiento provisional en el cargo de analista provincial de talento humano 2.
2. En auto de 13 de diciembre de 2017, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Santa Cruz, provincia de Galápagos (“**juez**”), no concedió las medidas

¹ En su demanda, señaló que ingresó a trabajar en la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura de Galápagos desde el 02 de septiembre de 2013 hasta diciembre de 2014, bajo la modalidad de contrato ocasional y que el 01 de febrero de 2015 se le otorgó un nombramiento provisional. Relató que habría sido objeto de “malos tratos y actitudes hostiles, incluso denigrantes” por parte del accionado y que el 28 de junio de 2017, el mismo inició un sumario administrativo en su contra “como una clara demostración de acoso y hostigamiento”. Finalmente, el 16 de noviembre de 2017, el director provincial habría terminado su nombramiento provisional sin motivación y sin que exista un ganador de concurso de méritos y oposición. Todo lo anterior, habría vulnerado los derechos a la no discriminación, a una vida libre de violencia en el ámbito público y privado, al trabajo, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica. El proceso fue signado con el número 09208-2017-07588.

² Solicitó, como medida cautelar, que se ordene su restitución al cargo que desempeñaba, se dicten medidas de no repetición, se le brinde protección contra el acoso laboral, se prohíba al accionado realizar actos de persecución o intimidación en su contra o de su familia y se ordene tratamiento psicológico para ella y su hija.

cautelares al considerar que no se cumplieron los requisitos de los artículos 26 y 27 de la LOGJCC.

3. En sentencia de 26 de diciembre de 2017, el juez declaró con lugar la acción de protección; declaró la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de la motivación, al trabajo y a una vida libre de violencia en el ámbito público y privado;³ y, ordenó medidas de reparación integral.⁴ Sandra Elizabeth Paredes Cueva, el director provincial y la Procuraduría General del Estado interpusieron recursos de apelación, por separado.
4. En sentencia de 14 de marzo de 2018, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala Provincial**”) aceptó “el recurso de apelación interpuesto por el accionado” y revocó la sentencia subida en grado, declarando improcedente la acción de protección.
5. El 13 de abril de 2018, Sandra Elizabeth Paredes Cueva (“**accionante**”), presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 14 de marzo de 2018.
6. Mediante auto de 25 de junio de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección, misma que fue sorteada a la entonces jueza constitucional Pamela Martínez Loayza.
7. Por sorteo de 12 de noviembre de 2019, le correspondió el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento y requirió a la autoridad judicial accionada un informe de descargo mediante auto de 07 de septiembre de 2023.

³ El juez consideró que, de la prueba aportada por la accionante, se evidencia que se ha generado una afectación psicológica como resultado del ambiente laboral generado por el director provincial. Asimismo, señaló que la terminación del nombramiento provisional: (i) no estaba motivada; (ii) transgredió el artículo 18 literal c) del reglamento general de la Ley Orgánica del Servicio Público; y, (iii) se resolvió sin competencia, de forma unilateral y anticipada, pues el director provincial inició y sustanció un sumario administrativo en contra de la accionante que todavía estaba pendiente de resolución por parte del Pleno del Consejo de la Judicatura.

⁴ El juez dispuso: (i) dejar sin efecto el acto impugnado, (ii) el pago de una compensación económica por “la pérdida o detrimento de ingresos de la afectada, y los gastos efectuados por motivo de los hechos”, (iii) el ofrecimiento de disculpas públicas, (iv) la publicación de la parte resolutive de la sentencia y (v) la investigación y establecimiento de responsabilidades por parte del Consejo de la Judicatura. No se ordenó el reintegro de la accionante “en vista de haberse resuelto mediante sumario administrativo la destitución de la accionante por el Pleno del Consejo de la Judicatura”.

2. Competencia

8. 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 de la accionante

9. La accionante alega la vulneración de los derechos al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y derechos de las partes y de motivación, y a la seguridad jurídica (artículos 76 numerales 1 y 7 literal l y 82 de la Constitución).
10. Señala que la Sala Provincial “disting[uió] al sumario administrativo iniciado de oficio, como una potestad del director provincial”, cuestión que no fue objeto de la acción, pero adquiere relevancia por el trato discriminatorio y acoso laboral del que fue víctima que “no [fue] analizado por la Sala”. Asimismo, argumenta que la sentencia impugnada es incongruente, carente de motivación y seguridad jurídica, por carecer de análisis a mis derechos vulnerados como son: el derecho a la no discriminación y acoso laboral; al derecho a la igualdad; derecho al trabajo, derecho a la dignidad; el derecho a la aplicación correcta de las normas indicados en la seguridad jurídica, el derecho a la tutela judicial efectiva; el derecho a la seguridad jurídica.
11. En la misma línea, alega que “[l]a inaplicación de la normatividad constitucional y legal” en la sentencia impugnada “provoca una lesión de certeza a los derechos y garantías de la suscrita, previstos en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución” dado que la Sala Provincial habría concluido que la vía constitucional no era idónea para reclamar la vulneración de derechos. Así considera que no se “realiz[ó] un ejercicio intelectual verificador de la existencia o no [de] vulneración de mis derechos susceptibles a ser tutelados”, particularmente en lo referente a la no discriminación y el acoso laboral. Estima, además, que lo anterior habría inobservado la jurisprudencia de esta Corte,⁵ así como los artículos 88 de la Constitución y 39 y siguientes de la LOGJCC.

⁵ La accionante cita la sentencia 018-17-SEP-CC.

12. Sostiene que la Sala Provincial no analizó “los Referente[s] constitucional y legal” que constan a continuación: “a.- Por disposición del artículo 229 de la Constitución, a ser considerada servidora pública: de cualquier modo, o a cualquier título; y, b.- La preexistencia de un vínculo legal y reglamentario, cimentado en la seguridad jurídica [...] explicado en los artículos: 17: b de la LOSEP y artículo 18, literal c) de su Reglamento” (sic). Esto, dado que los juzgadores habrían “confundi[do]” la modalidad de nombramiento provisional a la que estaba sujeta, citando “incongruentemente” en su fallo las sentencias 053-16-SEP-CC, 033-13-SEP-CC, 296-15-SEP-CC y 068-14-SEP-CC “relacionados específicamente a casos ‘de contratos ocasionales’. Por lo que es evidente, que los presupuestos facticos (sic) que conlleva el debido proceso, en la garantía de motivación fueron violados”.
13. Alega, también, que el análisis de la sentencia impugnada vulneró la seguridad jurídica y la garantía de la motivación toda vez que para dar por terminado su nombramiento provisional debía existir el ganador de un concurso de méritos y oposición. Agrega que el literal c) del artículo 18 del reglamento a la LOSEP “fue incumplido por parte del Director Provincial, en razón de que no es AUTORIDAD NOMINADORA, conllevando a que su decisión sea inmotivada y viole groseramente la seguridad jurídica”.
14. Adicionalmente, estima que se vulneraron estos derechos dado que la Sala Provincial consideró que el director general del Consejo de la Judicatura, por ser el representante legal de la Función Judicial, “estaba facultado para delegar al Director Provincial de Galápagos, la terminación de los nombramientos provisionales”. Al respecto, la accionante cita normas constitucionales e infraconstitucionales sobre la competencia del director general y del Pleno del Consejo de la Judicatura.⁶
15. Por lo expuesto, solicita que se acepte su acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de sus derechos y se confirme la sentencia de primer nivel “con todos los mecanismos de reparación insertos en dicha resolución”.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

⁶ La accionante cita los artículos 226 de la Constitución, 264 numerales 1 y 10 y 280 del Código Orgánico de la Función Judicial, así como la Resolución 160-2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura y la Resolución CJ-DG-2016-002 del director general del Consejo de la Judicatura.

16. A pesar de haber sido debidamente notificados, los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas no han remitido el informe requerido en auto de 07 de septiembre de 2023.⁷

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

17. 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.⁸
18. De la argumentación sintetizada en los párrafos 10 y 11 *ut supra*, se desprende que la accionante plantea que la Sala Provincial no se pronunció sobre la vulneración de sus derechos constitucionales, particularmente respecto de la existencia de trato discriminatorio y acoso laboral.
19. Al respecto, la accionante hace referencia a los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y derechos de las partes y de la motivación. No obstante, dado que su cargo está dirigido a impugnar, esencialmente, presuntas falencias en la motivación de la sentencia impugnada, esta Corte considera apropiado —para evitar la reiteración argumental— resolver dicho cargo únicamente a partir de la garantía de la motivación a través del siguiente problema jurídico:

¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la accionante porque habría incurrido en el vicio de incongruencia frente a las partes al presuntamente no haberse pronunciado sobre la vulneración de los derechos constitucionales alegados?

⁷ El auto de 07 de septiembre de 2023 fue notificado el 11 de septiembre de 2023 al correo electrónico dolores.ibanez@funcionjudicial.gob.ec de Dolores Emma Ibáñez Castro, secretaria relatora de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, conforme consta de la razón de notificación emitida por el actuario del despacho a foja 37 del expediente constitucional.

⁸ 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.

20. En cuanto a la argumentación del párrafo 12 *ut supra*, la accionante señala que la Sala Provincial no habría tomado en cuenta determinados “Referente[s]” constitucionales y legales y habría “confundi[do]” la modalidad de nombramiento provisional a la que estaba sujeta, citando jurisprudencia sobre contratos ocasionales. Aun cuando no se verifica un argumento completo a partir de esta alegación dado que no se explica cómo la aludida confusión vulneró de forma directa e inmediata la garantía de la motivación, haciendo un esfuerzo razonable, esta Corte resolverá la alegación a través del siguiente problema jurídico:

¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la accionante porque habría incurrido en el vicio de inatención al haber esgrimido razones en su fundamentación jurídica que no son atinentes al punto controvertido?

21. En lo relativo a los párrafos 13 y 14 *ut supra*, la accionante alega la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación, toda vez que el accionado del proceso de origen habría incumplido normativa infraconstitucional respecto de la terminación de su nombramiento provisional y cuestiona la consideración de la sentencia impugnada relativa a si el director general del Consejo de la Judicatura podía delegar al director provincial la terminación de nombramientos provisionales. Por lo que, analizarlos implicaría responder cuestiones propias del juicio de origen, es decir, resolver si la acción de protección era procedente o no.
22. Al respecto, 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,⁹ 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 cuando se verifiquen los presupuestos establecidos en la sentencia 176-14-EP/19.
23. Como se estableció en la sentencia 176-14-EP/19, el control de mérito se realiza *excepcionalmente y de oficio*, es decir, por decisión de la Corte y con independencia de los argumentos formulados en la demanda de acción extraordinaria de protección. En

⁹ CCE, sentencias 1162-12-EP/19, 2 de octubre de 2019, párr. 61 y 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55.

consecuencia, en esta sentencia no se formularán problemas jurídicos a partir de los cargos contenidos en los párrafos 13 y 14 *ut supra*.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. **¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la accionante porque habría incurrido en el vicio de incongruencia frente a las partes al presuntamente no haberse pronunciado sobre la vulneración de los derechos constitucionales alegados?**

24. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución establece que:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 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.

25. De acuerdo a la accionante, la Sala Provincial no habría analizado la vulneración de los derechos constitucionales alegados, particularmente en lo relativo a la existencia de un trato discriminatorio y acoso laboral. De modo que, este Organismo analizará si la Sala Provincial incurrió en el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes.

26. Al respecto, conforme a la sentencia 1158-17-EP/21 existe incongruencia frente a las partes “cuando en la fundamentación fáctica o jurídica, [...] no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales”. En esa línea, la misma sentencia estableció la existencia de dos tipos de incongruencia frente a las partes: por omisión, cuando no se contesta en absoluto a los argumentos relevantes de las partes; o por acción, cuando el juzgador contesta los argumentos relevantes de las partes mediante tergiversaciones, de tal forma que no los contesta.¹⁰

27. Así, para dar respuesta al problema jurídico planteado, es preciso establecer, en primer lugar que, en su demanda de acción de protección, la accionante alegó la vulneración de los derechos: (i) a la no discriminación, (ii) a una vida libre de violencia en el ámbito público y privado, (iii) al trabajo, (iv) al debido proceso en la garantía de la motivación y (v) a la seguridad jurídica.¹¹

¹⁰ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 89.

¹¹ Ver fojas 86-97 del expediente de primera instancia.

28. Asimismo, respecto de la existencia de discriminación y acoso laboral, alegó la vulneración del derecho a la no discriminación y explicó que habría sido objeto de “malos tratos y actitudes hostiles, incluso denigrantes”, por parte del director provincial.¹² Explicó que el director provincial habría iniciado un sumario administrativo en su contra “como una clara demostración de acoso y hostigamiento” y que dio por terminado su nombramiento provisional de manera anticipada “con su conducta misógina, machista y discriminatoria”. Por lo que, lo anterior habría sido “producto de la discriminación, odio y acoso laboral”. Adicionalmente, en su recurso de apelación, argumentó que “si bien [se] reconoc[ió] la existencia de la vulneración de derechos constitucionales, no los (sic) hace respecto del relacionado con un aspecto que es trascendente para la humanidad, como es el de la NO DISCRIMINACIÓN [...]”.¹³
29. De la revisión de la sentencia impugnada, la Sala Provincial señaló, en el considerando décimo titulado “DETERMINACIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO”, que le corresponde verificar si la terminación del nombramiento provisional de la accionante “constituye un acto administrativo, arbitrario, ilegítimo, e inconstitucional que violentó el derecho a la no discriminación, seguridad jurídica, el derecho de motivación de las resoluciones de los poderes públicos, el derecho al trabajo y la estabilidad laboral”.
30. Para resolver lo planteado, en el considerando décimo segundo, identificó la pretensión de la accionante y estableció que el director provincial se fundamentó en determinadas normas para dictar el acto impugnado.¹⁴ Posteriormente, citó el artículo 173 de la Constitución sobre la impugnación de actos administrativos y la sentencia 062-14-SEP-CC sobre el derecho al trabajo, así como un extenso fragmento de la sentencia 053-16-SEP-CC (dentro de la cual se menciona a las sentencias 033-13-SEP-CC, 296-15-SEP-CC, 068-14-SEP-CC y 076-15-SEP-CC).
31. A continuación, la Sala Provincial determinó:

¹² La accionante explicó que el director provincial: “haciendo uso y abuso del poder y nivel jerárquico superior, [...] empezó una actitud de: rechazo, hostigamiento y de odio contra su persona, misma que se ha ido agravando a través del paso del tiempo, [con] actitudes denigrantes y humillantes, descalificándome [...] y me decía constantemente que me va a sacar del trabajo, llegando al extremo de que por esos vejámenes, tenía miedo y terror de ir a mi trabajo [...]”.

¹³ Ver foja 549 del expediente de primera instancia.

¹⁴ Hizo referencia a los artículos 17 y 47 literal h) de la Ley Orgánica de Servicio Público y artículos 17 literal b) y 18 del Reglamento General de la misma ley al identificar la pretensión de la accionante y, posteriormente, mencionó la Resolución CJ-DG-2016-002 a través de la cual el director general del Consejo de la Judicatura facultaría a los directores provinciales de la misma institución para terminar un nombramiento provisional y, el artículo 280 numeral 2 del Código Orgánico de la Función Judicial que determina que el director general del Consejo de la Judicatura ejerce la representación legal, judicial y extrajudicial de la Función Judicial.

establecida por la Corte Constitucional la situación jurídica de los empleados públicos con servicios ocasionales, o como en el presente caso, que a la actora se le otorgó un nombramiento provisional, que no genera estabilidad, y puede dejárselo insubsistente, y el hecho de que la accionante hubiere laborado en el mismo puesto con un contrato provisional u ocasional, [...] *el Tribunal no encuentra, que al prescindirse de los servicios de la accionante a través del acto administrativo que expidió el accionado, el día jueves 16 de noviembre del 2017, esto es: memorando DP20-2017-0016-M, con asunto "Terminación Nombramiento Provisional", se le hubiere violentado algún derecho a la actora, menos aún el derecho a la seguridad jurídica o al debido proceso, o que haya sido discriminada por su condición de mujer, que es lo que reclama la actora pues el actuar del accionado estuvo apegado a la ley, siendo facultativo del Consejo de la Judicatura a través de sus autoridades competentes, notificar la terminación de contratos provisionales, sin que medie procedimiento alguno, habiendo sido delegados los Directores Provinciales [...] para que a nombre y en representación del Director General de Consejo de la Judicatura, [...] [resuelva] la terminación de los nombramientos provisionales de los servidores judiciales, de conformidad con la Resolución No. CJ-DG-2016-002 [...]. En la especie, la actora al presentar su demanda anexa como prueba para justificar sus afirmaciones [...]; documentación,¹⁵ que por sí sola, y a la luz de la sana crítica, *no acreditan de manera fehaciente la existencia de malos tratos o actitud hostil y denigrantes de parte del accionado hacia la accionante, ni abuso de poder, y conducta discriminatoria* (énfasis añadido).*

32. A continuación, la Sala Provincial realizó consideraciones respecto del sumario disciplinario iniciado por el director provincial,¹⁶ se refirió a los requisitos de procedencia e improcedencia de la acción de protección sobre la base de los artículos 40 y 42 de la LOGJCC y citó los artículos 82 y 173 de la Constitución para concluir:

¹⁵ La Sala Provincial citó la siguiente prueba:

compulsa del correo electrónico remitido al Presidente del Consejo de la Judicatura y Vocales del Pleno, sobre la actuación indebida y abusos de poder del Director del Consejo de la Judicatura de Galápagos; queja presentada ante el Presidente del Consejo de la Judicatura, haciéndole conocer los actos de violencia de los que viene siendo víctima por parte del accionante [sic]; fotocopia del examen especializado por investigación de presunción de enfermedad ocupacional, con el diagnóstico 2564: Problemas Relacionados con desavenencias con el Jefe: F412 Reacción al Estrés Grave y Trastorno de Adaptación, con pronóstico bueno con tratamiento farmacológico y psicológico y con modificaciones en el ambiente laboral y recomendación de investigación de clima laboral en la organización por denuncia de Mobbing, con anexos.

¹⁶ La Sala Provincial mencionó que:

el sumario disciplinario que se ha iniciado en contra de la accionante, es una obligación de los Directores Provinciales, de conformidad con lo dispuesto en el art. 114 del Código Orgánico de la Función Judicial, [...] si algún servidor de la función judicial hubiere incurrido en alguna infracción disciplinaria sancionada por el Código Orgánico de la Función Judicial, y en el caso sub júdice, el accionado [...] instruyó el sumario disciplinario [...] en virtud del memorando 0244-DP20-UA-2017, suscrito por la [...] Técnica Provincial de Galápagos del Consejo de la Judicatura, por no haber realizado la entrega del inventario físico y digital ni de los kárDEX de existencia de bienes de uso y consumo corriente, estableciéndose que la prenombrada funcionaria ha incurrido en la infracción disciplinaria establecida en el numeral 4 del art. 109 del Código Orgánico de la Función Judicial, siendo el Pleno del Consejo de la Judicatura quién ha acogido el informe expedido por el [accionado], e impuesto a la ingeniera Sandra Elizabeth Paredes Cueva, la sanción de destitución, por lo que en este procedimiento no se observa que se haya conculcado ninguno derecho constitucional de la actora.

al no encontrarse que de la notificación del cese de las funciones de la accionante, se le hubiere violentado derecho constitucional alguno, y de que la pretensión de la accionante es que mediante la presente acción de protección se la restituya a su puesto de trabajo, y se ordene la reparación económica, da la pauta la misma accionante de que el camino para impugnar el acto administrativo mediante el cual se dispuso el cese de sus funciones y como consecuencia de ello la reparación económica, es a través de la vía contencioso administrativa y no vía acción de protección, [...] y como se dejó señalado en base a la normativa y jurisprudencia vinculante ningún derecho constitucional que merezca ser tratado vía acción de protección se le ha conculcado a la accionante, con la circunstancia especial que no se observa de autos una sola prueba para justificar sus aseveraciones en torno a que se la ha discriminado por su condición de mujer o que se ha violentado sus derechos constitucionales al trabajo y al debido proceso, entre otros, derechos constitucionales, quedando en meros enunciados, dejando expedito el camino para que presente el reclamo pertinente en la vía ordinaria si lo que pretende es la impugnación del acto administrativo en virtud del cual se declara la terminación del contrato ocasional de trabajo (énfasis añadido).

33. De lo anterior, esta Corte advierte que si bien la Sala Provincial se pronunció sobre la inexistencia de una vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso de forma general y al trabajo y señaló que no se verificó que la accionante haya sido discriminada por su condición de mujer (como se desprende de los párrafos 31 y 32 *ut supra*), no existió un pronunciamiento expreso sobre la presunta vulneración de la garantía de la motivación ni sobre el derecho a una vida libre de violencia en el ámbito público y privado, alegados por la accionante. No obstante, esta Corte revisará si la Sala Provincial dio una respuesta implícita o sobreentendida respecto de aquellos.

34. Esta Corte estableció en la sentencia 188-15-EP/20 que:

para que una motivación sea suficiente es preciso que reúna ciertos elementos argumentativos mínimos. Esto exige que los razonamientos que componen esos elementos mínimos deben estar suficientemente explícitos en el texto de la motivación; lo que no implica, sin embargo, que todas y cada una de las premisas y conclusiones de esos razonamientos deban estar explícitas en dicho texto, algunas de ellas bien pueden estar implícitas o sobreentendidas. Para identificarlas, es preciso atender al contexto de la motivación.

35. Así, como se desprende de los párrafos 31 y 32, la Sala Provincial determinó que no se acreditó la existencia de acoso laboral, malos tratos, actitud hostil o denigrante ni abuso de poder. Por lo que, aun cuando no se pronunció, expresamente, acerca de la alegada vulneración del derecho a una vida libre de violencia en el ámbito público y privado, explicitó suficientes razones (premisas) que, en su conjunto, permiten constatar que, implícitamente, se afirmó que al no haberse acreditado que fue objeto de malos tratos no se habría acreditado que fue objeto de violencia en el ámbito público o privado, no existiendo vulneración de aquel derecho.

36. Respecto del debido proceso en la garantía de la motivación, si bien la Sala Provincial mencionó que no existió vulneración del debido proceso de forma general, no realizó consideraciones sobre la motivación del acto que terminó el nombramiento provisional de la accionante ni aun de manera implícita. Si bien hizo referencia al debido proceso, esta Corte ya ha establecido que aun cuando la argumentación jurídica puede estar interrelacionada, las autoridades jurisdiccionales no están eximidas “de justificar las razones mínimas por las que se analizan varios derechos en conjunto, se reconducen los argumentos hacia el examen de otros derechos, o se descarta el análisis de un cargo, *en virtud de que las simples afirmaciones en abstracto o los razonamientos generalizados de varios derechos bajo un mismo supuesto fáctico, no permiten evaluar la racionalidad de la decisión judicial*” (énfasis añadido).¹⁷ Por lo que, al no resultar suficiente la afirmación general de que no se vulneró el “debido proceso, entre otros, derechos constitucionales”, no se encuentra un pronunciamiento sobre la alegada vulneración a la garantía de la motivación.
37. Una vez que se ha constatado la falta de pronunciamiento de uno de los derechos alegados como vulnerados por la accionante, es importante determinar si resultaba relevante en razón de que “la incongruencia frente a las partes no surge cuando se deja de contestar cualquier argumento [...], sino solo los relevantes, es decir, aquellos argumentos que apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador”.
38. Del cargo no atendido, se colige que apuntaba a que la Sala Provincial acepte la demanda de acción de protección dado que estaba encaminado a que se declare una vulneración de derechos constitucionales, al señalar que el acto administrativo mediante el cual se dio por terminado su nombramiento provisional no estaba motivado. Toda vez que la Sala Provincial no resolvió si existió o no vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y que la resolución de aquel potencialmente pudo modificar el sentido de la decisión adoptada, este se configura como relevante. Por ende, en la sentencia de 14 de marzo de 2018, existe falta de congruencia frente a las partes, en virtud de que la Sala Provincial eludió pronunciarse sobre uno de los cargos relevantes.
39. Por lo expuesto, este Organismo concluye que la decisión impugnada vulneró la garantía de la motivación de la accionante.

¹⁷ CCE, sentencia 3314-17-EP, 05 de julio de 2023, párr. 33 d).

5.2. Segundo problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la accionante porque habría incurrido en el vicio de inatinencia al haber esgrimido razones en su fundamentación jurídica que no son atinentes al punto controvertido?

40. La accionante señala que la Sala Provincial habría “confundi[do]” la modalidad de nombramiento provisional a la que estaba sujeta, citando jurisprudencia sobre contratos ocasionales. En función de esta alegación, se analizará si la judicatura accionada vulneró la garantía de la motivación al haber incurrido en el vicio motivacional de inatinencia en su fundamentación jurídica.

41. En relación a este vicio, la Corte Constitucional ha determinado que se configura cuando:

en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica se esgrimen razones que no ‘tienen que ver’ con el punto controvertido, esto es, no guardan relación semántica general con la conclusión final de la argumentación y, por tanto, con el problema jurídico de que se trate. Dicho de otro modo, una inatinencia se produce cuando el razonamiento del juez ‘equivoca el punto’ de la controversia judicial. [...] [Sin embargo,] no se refiere a la pertinencia jurídica de las razones esgrimidas en la argumentación, es decir, no alude a si las disposiciones jurídicas invocadas por el juzgador son o no aplicables al caso concreto. Esto último no concierne a la suficiencia de la argumentación jurídica, sino que alcanza a su corrección conforme al Derecho, lo que rebasa el alcance de la garantía de la motivación (énfasis añadido).¹⁸

42. Ahora bien, la inatinencia “vulnera la garantía de la motivación, solamente si, dejando de lado las razones inatinentes, no quedan otras que logren configurar una argumentación jurídica suficiente”.¹⁹

43. De la revisión de la sentencia impugnada, y conforme al problema jurídico previo, se verifica que la Sala Provincial ciñó el objeto de la controversia en la verificación de si la *terminación del nombramiento provisional de la accionante* “constituye un acto administrativo, arbitrario, ilegítimo, e inconstitucional que violentó el derecho a la no discriminación, seguridad jurídica, el derecho de motivación de las resoluciones de los poderes públicos, el derecho al trabajo y la estabilidad laboral”.

44. En su análisis, la autoridad judicial accionada concluyó que la terminación del nombramiento provisional no vulneró los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso de forma general, al trabajo y a una vida libre de violencia (implícitamente) y

¹⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 80 y 82.

¹⁹ *Ibid*, párr. 83.

señaló que no se verificó discriminación por la condición de mujer de la accionante. Para arribar a esta conclusión, citó un fragmento de la sentencia 053-16-SEP-CC —sobre la estabilidad laboral ante la suscripción sucesiva de contratos ocasionales— en el cual se transcribe parte de las sentencias 033-13-SEP-CC, 296-15-SEP-CC, 068-14-SEP-CC y 076-15-SEP-CC, que también se refieren a la estabilidad laboral de personas con contratos ocasionales.²⁰ Es sobre estas sentencias que la accionante considera que se habría confundido el objeto de la controversia.

45. Tras citar la referida jurisprudencia, la Sala Provincial señaló:

establecida por la Corte Constitucional la situación jurídica de los empleados públicos con servicios ocasionales, o como en el presente caso, que a la actora se le otorgó un nombramiento provisional, que no genera estabilidad, y puede dejárselo insubsistente, [...] el Tribunal no encuentra, que al prescindirse de los servicios de la accionante a través del acto administrativo [...] con asunto “Terminación Nombramiento Provisional”, se le hubiere violentado algún derecho a la actora, [...] siendo facultativo del Consejo de la Judicatura a través de sus autoridades competentes, notificar la terminación de contratos provisionales, sin que medie procedimiento alguno, habiendo sido delegados los Directores Provinciales [...]. [...] [A]l no encontrarse que de la notificación del cese de las funciones de la accionante, se le hubiere violentado derecho constitucional alguno [...] y como se dejó señalado en base a la normativa y jurisprudencia vinculante ningún derecho constitucional que merezca ser tratado vía acción de protección se le ha conculcado a la accionante, con la circunstancia especial que no se observa de autos una sola prueba para justificar sus aseveraciones en torno a que se la ha discriminado por su condición de mujer o que se ha violentado sus derechos constitucionales al trabajo y al debido proceso, entre otros, derechos constitucionales, quedando en meros enunciados dejando expedito el camino para que presente el reclamo pertinente en la vía ordinaria si lo que pretende es la impugnación del acto administrativo en virtud del cual se declara la terminación del contrato ocasional de trabajo (énfasis añadido).

²⁰ El fragmento de la sentencia 053-16-SEP-CC citado por la Sala Provincial, que cita fragmentos de otras sentencias dictadas por esta Corte corresponde, esencialmente, a lo siguiente:

La Corte Constitucional mediante sentencia N. 0033-13-SEP-CC, [...] al analizar la naturaleza de los contratos de servicios ocasionales determinó que: “[...] los contratos de servicios ocasionales [...] de ninguna manera generan estabilidad.... De igual forma, en la sentencia No. 0296-15-SEP-CC, [...] señala: “[...] no gozaba de estabilidad laboral por la propia naturaleza de dicho contrato, agregando que: (...) otorgarle una estabilidad laboral a través de una decisión judicial de acción de protección [...] constituye una vulneración a la seguridad jurídica. Esta Corte mediante la sentencia N. 0 068-14-SEP-CC, [...] al analizar si la constante renovación de contratos de servicios ocasionales genera estabilidad, señaló: [...] no se puede restituirla a su puesto de trabajo, ni extenderle un nombramiento, cuando la situación jurídica de la servidora está supeditada a la figura jurídica de “ocasional”, ni su constante renovación le otorga estabilidad en el sector público...” [...] [...] el ingreso de una persona al servicio público de manera permanente -que genere estabilidad- en cualquiera de sus instituciones, está supeditado a la realización y culminación de un concurso público de méritos y oposición, a partir del cual, sea declarado como ganador y en función de lo cual debe otorgársele el respectivo nombramiento. [...] sin que sea posible, bajo ningún supuesto fáctico legal, la otorgación de un nombramiento definitivo a un ciudadano o ciudadana, que no haya participado y ganado el correspondiente concurso [...]. En este contexto, la Corte Constitucional en sentencia N.0 076-15-SEP-CC, expresó: “que todos los procesos de ingreso con un nombramiento en el sector público del Ecuador tienen como requisito sine qua non someterse a un concurso de méritos y oposición previo [...]” (sic).

46. Así, si bien la Sala Provincial se basó en una mera enunciación de jurisprudencia constitucional —sobre la estabilidad en contratación ocasional— y afirmó que, con base en aquella, quienes ostentan un contrato ocasional o un nombramiento provisional no tienen estabilidad, no se observa que exista una justificación sobre la atinencia de la jurisprudencia citada con la cuestión que era el objeto de la controversia —la terminación de un nombramiento provisional—. En esa línea, pese a que la argumentación de la Sala Provincial podría ser entendida como un ejercicio analógico, la autoridad jurisdiccional no presentó razones para justificar, al menos de forma mínima, la aplicación de dicha analogía.

47. En concordancia, esta Corte ha establecido previamente que:

la simple enunciación abstracta de “doctrina”, que no se relaciona con el caso en concreto, o de “precedentes”, sin determinar decisiones judiciales concretas ni su relación directa con la acción de protección, no cumple con los parámetros mínimos del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, relativos a la enunciación de los fundamentos jurídicos aplicables para la resolución de un caso concreto. Más aún, cuando se busca justificar la improcedencia de la acción de protección a partir de estas fuentes.²¹

48. Ahora, es preciso analizar si existen otros fundamentos jurídicos que logren configurar una argumentación jurídica suficiente para arribar a la decisión de la Sala Provincial. Así, la Sala Provincial concluyó que no existió vulneración de derechos ante la terminación del nombramiento provisional de la accionante, esencialmente, por dos motivos. Estos son: (i) la accionante no habría acreditado la existencia de acoso laboral, malos tratos, actitud hostil o denigrante, abuso de poder ni discriminación y, (ii) la accionante no tenía estabilidad laboral y su nombramiento provisional podía dejarse “insubsistente [...] sin que medie procedimiento alguno” al tratarse de una cuestión facultativa del Consejo de la Judicatura, por lo que, el director provincial actuó en derecho. Al respecto, se observa que si bien la Sala Provincial aplicó en la sentencia impugnada fundamentos jurídicos distintos a la jurisprudencia sobre contratación ocasional,²² no los utilizó para justificar los argumentos que la llevaron a concluir que

²¹ CCE, sentencia 860-12-EP/19, de 4 de diciembre de 2019, párr. 29

²² La Sala Provincial: (i) aplicó la Resolución CJ-DG-2016-002 a fin de señalar que el director general del Consejo de la Judicatura faculta a los directores provinciales para terminar un nombramiento provisional y el artículo 280 numeral 2 del Código Orgánico de la Función Judicial para señalar que el director general del Consejo de la Judicatura ejerce la representación legal, judicial y extrajudicial de la Función Judicial; (ii) mencionó la Ley Orgánica de Servicio Público,²² como cuerpo legal en el que se encuentra regulado el derecho al trabajo de los servidores públicos, sin citar una disposición concreta de este cuerpo normativo; y, (iii) citó los artículos 82 y 173 de la Constitución sobre el contenido de la seguridad jurídica y la impugnación de actos administrativos, los artículos 109 numeral 4 y 114 del COFJ para referirse a los sumarios e infracciones

no existió una vulneración de derechos por la terminación del nombramiento provisional. Por tanto, no existen otros fundamentos jurídicos que logren configurar una argumentación jurídica suficiente.

49. En consecuencia, esta Corte encuentra que la argumentación jurídica de la Sala Provincial es aparente en tanto incurre en el vicio motivacional de inatención al haberse fundamentado en jurisprudencia constitucional sobre estabilidad en contratación ocasional para declarar la improcedencia de la acción de protección, sin explicar la pertinencia de su aplicación al caso concreto —referente a la terminación de un nombramiento provisional—, vulnerando el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante.
50. Finalmente, vale aclarar que el análisis de motivación realizado por esta Corte en los problemas jurídicos resueltos se limita a la determinación de vicios motivacionales, y bajo ningún concepto puede ser entendido como un pronunciamiento sobre la corrección o incorrección del análisis realizado por la Sala Provincial, menos aún como un pronunciamiento de la decisión a adoptarse en la acción de protección.

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. *Aceptar* la acción extraordinaria de protección *1210-18-EP*.
2. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia dictada el 14 de marzo de 2018 por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.
3. Dejar sin efecto la sentencia de 14 de marzo de 2018 y disponer que, previo sorteo, otra conformación de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas conozca los recursos de apelación interpuestos en la presente causa y dicte la sentencia que corresponda.

disciplinarias y los artículos 40 y 42 de la LOGJCC sobre la procedencia e improcedencia de la acción de protección. Adicionalmente, la Sala Provincial señaló que el director provincial se fundamentó en los artículos 17 y 47 literal h) de la Ley Orgánica de Servicio Público y 17 literal b) y 18 del Reglamento General de la LOSEP. Sin embargo, no se evidencia que estas normas hayan sido aplicadas por la Sala Provincial dentro de su análisis, pues solo fueron mencionadas para explicar la pretensión de la accionante.

4. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado

PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que como consta en el acta 063-JUR-O-2023-CC de la sesión jurisdiccional ordinaria del Pleno de miércoles 01 de noviembre de 2023, aprobada en la sesión jurisdiccional ordinaria del Pleno de 09 de noviembre de 2023, 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 (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Paulina Saltos Cisneros

SECRETARIA GENERAL (S)

Voto concurrente
Juez: Jhoel Escudero Soliz

SENTENCIA 1210-18-EP/23

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría, entre ellos, mi voto concurrente, la sentencia 1210-18-EP/23, mediante la cual se resolvió la acción extraordinaria planteada por Sandra Elizabeth Paredes Cueva (**“accionante”**), en contra de la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (**“Sala”** o **“Corte Provincial”**) dentro de la acción de protección 09208-2017-07588.
2. Si bien estoy de acuerdo con la decisión adoptada por la mayoría de la Corte en esta causa, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**“LOGJCC”**), respetuosamente presento el razonamiento de este voto concurrente.

2. Análisis

3. En la sentencia aprobada se trató una acción de protección, en la cual se analizó la terminación del nombramiento provisional a la accionante, realizada por parte del Consejo de la Judicatura. Con este antecedente, la sentencia de mayoría examinó la vulneración al debido proceso en la garantía de motivación, determinando que la sentencia de la Sala vulneró este derecho por inatinencia. Ello, debido a que se fundamentó la decisión impugnada con base en sentencias que trataban sobre servidores públicos con contratos ocasionales, sin advertir que en el caso concreto se debatía sobre un nombramiento provisional.
4. Si bien comparto el criterio de este análisis, respetuosamente considero que la medida de reparación referente al reenvío del proceso para que una nueva Sala de la Corte Provincial conozca el proceso no es la adecuada para reparar la vulneración del derecho. Esto, por cuanto se puede evidenciar la existencia de un proceso contencioso administrativo (09802-2018-00332), en el que se impugnó el sumario administrativo con el cual se desvinculó a la accionante. En dicho proceso, inicialmente se dispuso que se reintegró a la accionante

a su puesto de su trabajo. Sin embargo, al ser una medida inejecutable, la misma fue modificada y en sustitución a ella se determinó una reparación económica para la accionante.

5. Ello resulta relevante en virtud de que una de las pretensiones de la acción de protección de la cual provenía la acción extraordinaria de protección bajo análisis era justamente el reintegro de la accionante a su puesto de trabajo. Dicha pretensión, como resulta evidente, fue resuelta por la justicia ordinaria, por lo que no cabe, en mi criterio, un nuevo pronunciamiento en sede constitucional al respecto.
6. Tomando en consideración la existencia de la medida dictada en el proceso contencioso administrativo, y dado que la acción de protección impugnaba la resolución que culminó el nombramiento provisional de la accionante, disponer el reenvío del proceso para que una nueva Sala de la Corte Provincial conozca el recurso de apelación de la acción de protección resultaría inoficioso, por cuanto la Corte Provincial deberá resolver sobre la desvinculación de la accionante que ya ha sido reparada a través de la vía contencioso administrativa.
7. Así, si bien me encuentro de acuerdo con el análisis realizado en la presente sentencia, muy respetuosamente considero que estos criterios debieron ser tomados en cuenta al momento de emitir las medidas de reparación en el caso concreto.



Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 1210-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 14 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 15:40; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto concurrente
Jueza: Carmen Corral Ponce

SENTENCIA 1210-18-EP/23

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. Con el acostumbrado respeto a los argumentos esgrimidos por la jueza ponente y por los magistrados que votaron a favor de la sentencia 1210-18-EP/23 de 01 de noviembre de 2023 (“**sentencia de mayoría**”), de conformidad a lo prescrito en el artículo 92 de la LOGJCC, me permito fundamentar el presente voto particular en los siguientes términos:
2. Debo iniciar precisando que me adhiero a la decisión adoptada en la causa *in examine*, dado que comparto el razonamiento esgrimido en torno a la resolución del primer problema jurídico (relacionado a la identificación del vicio motivacional de incongruencia frente a las partes en la sentencia impugnada), ya que el fallo de segundo nivel que negó la acción de protección de la accionante -cuyo nombramiento provisional en el cargo analista de talento humano fue terminado por el Consejo de la Judicatura- no analizó los derechos que la actora invocó como vulnerados en su integralidad, como el voto de mayoría expone en el párrafo 36: “al no resultar suficiente la afirmación general de que no se vulneró el ‘debido proceso, entre otros, derechos constitucionales’, no se encuentra un pronunciamiento sobre la alegada vulneración a la garantía de la motivación”.
3. No obstante, discrepo con el análisis efectuado dentro del segundo problema jurídico, pues no encuentro que se haya configurado la alegada inatención motivacional en los términos expuestos en la sentencia de mayoría.
4. Así las cosas, es menester puntualizar que el vicio motivacional de inatención se produce cuando en la argumentación judicial se introducen razones fácticas o jurídicas que distan del objeto materia de la *litis*. Esta deficiencia en la motivación de un fallo, no puede ser cualquier alejamiento temático o conceptual, sino que para ello es necesario que su inclusión provoque una desviación diametral del punto controvertido, es decir, del núcleo central del problema jurídico en cuestión.
5. Dentro del presente caso, se observa que tal como se determinó en el párrafo 43 de la sentencia mayoritaria que el objeto de la controversia en la garantía jurisdiccional subyacente consistía en verificar “si la *terminación del nombramiento provisional de la accionante* ‘constituye un acto administrativo, arbitrario, ilegítimo, e inconstitucional [...]”.

6. Es justamente en dicho contexto, que la Sala Provincial citó varios pasajes de sentencias de este Organismo, con la finalidad de exponer el razonamiento con respecto a que los nombramientos provisionales, al igual que los contratos de servicios ocasionales, no generan estabilidad laboral en el sector público, ya que para dicho fin se requiere de un nombramiento definitivo otorgado a quien resulte ganador del respectivo concurso público de méritos y oposición.
7. Con base a lo anterior, se puede inferir que más allá del acierto o desacierto del razonamiento judicial al establecer esta suerte de argumento *a pari* o por analogía, el mismo se centró en el objeto de la controversia y tuvo como finalidad extraer una premisa (la ausencia de estabilidad laboral asociada tanto a los contratos de servicios ocasionales como a la figura del nombramiento provisional) que luego sería aplicada a la conclusión del caso (afirmación de la facultad del Consejo de la Judicatura de terminar un nombramiento provisional); lo cual, en efecto, resultaba atinente con la esencia del debate procesal, y se inserta en el conjunto con las otras argumentaciones del órgano jurisdiccional impugnado.
8. Por ende, en mi opinión, la sentencia de mayoría cuestiona el razonamiento del juzgador para arribar a la inferencia de que la jurisprudencia de contratos de servicios ocasionales es aplicable para los nombramientos provisionales (criterio jurisprudencial que a mi juicio es atinente), pero dejando constancia de que la Sala Provincial, además, de la cita de jurisprudencia, sí expuso otros argumentos (que no han sido suficientes).
9. Esto implica que la sentencia mayoritaria habiendo concluido en el primer problema jurídico que no se atendió una alegación relevante de la actora, en cuanto a si la desvinculación se encontraba motivada (por lo que las argumentaciones del juzgador fueron insuficientes), redundó en el segundo problema jurídico (inatinencia motivacional en el fallo impugnado) al exponer que si bien se citó jurisprudencia sobre la no estabilidad de las vinculaciones de los contratos ocasionales para un caso de nombramiento provisional, existieron otros argumentos del órgano jurisdiccional que no resultaron suficientes.
10. Con lo cual sin que haya sido preciso analizar la alegada inatinencia de la segunda problemática (cita de jurisprudencia, que a mi criterio es pertinente), se podría haber mantenido la conclusión del primer problema jurídico, esto es que del resto de argumentaciones (distintas a la cita jurisprudencial) no se denota que se haya atendido los cargos de la actora en cuanto a la alegada violación de sus derechos (falta del análisis de la motivación de su desvinculación).

11. En consecuencia, me aparto del criterio de mayoría con respecto a la forma en cómo se abordó el segundo problema jurídico y de esta manera, dejo sentada las razones por las cuales concuro con la decisión adoptada en el presente caso.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE



Firmado
digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 1210-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 16 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 08:16; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto concurrente
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 1210-18-EP/23

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 1 de noviembre de 2023, aprobó la Sentencia 1210-18-EP/23 (“**Sentencia**”), en la que aceptó la acción extraordinaria de protección propuesta por la señora Sandra Elizabeth Paredes Cueva contra la sentencia de 14 de marzo de 2018 emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala**”), al constatar que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, pues dicha decisión adolece de los vicios de: (i) incongruencia frente a las partes, al no pronunciarse sobre la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación; e, (ii) inatinencia, ya que se habría fundamentado en una sentencia sobre estabilidad en contratos ocasionales, sin justificar porqué se relacionaba al punto controvertido, *i.e.* la terminación de un nombramiento provisional.
2. Si bien concuerdo con el análisis realizado sobre el punto (i) referido *ut supra* y, por tanto, con la decisión de aceptar la acción extraordinaria de protección, emito el presente voto concurrente al discrepar con el análisis del punto (ii). A mi criterio, no se verifica el vicio de inatinencia, con base en los motivos que expondré a continuación:
3. Conforme lo establecido en la sentencia 1158-17-EP/21, el vicio de inatinencia se configura cuándo:

[...] en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica se esgrimen razones que no ‘tienen que ver’ con el punto controvertido, esto es, no guardan relación semántica general con la conclusión final de la argumentación y, por tanto, con el problema jurídico de que se trate. Dicho de otro modo, una inatinencia se produce cuando el razonamiento del juez ‘equivoca el punto’ de la controversia judicial [...]. [Este vicio] **no se refiere a la pertinencia jurídica de las razones esgrimidas en la argumentación, es decir, no alude a si las disposiciones jurídicas invocadas por el juzgador son o no aplicables al caso concreto. Esto último no concierne a la suficiencia de la argumentación jurídica, sino que alcanza a su corrección conforme al Derecho, lo que rebasa el alcance de la garantía de la motivación** (Énfasis añadido).¹

¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 80 y 82.

4. Por tanto, lo primero que corresponde es verificar cuál es el punto controvertido. Así, en el párrafo 43 de la Sentencia se establece que la Sala:

[...] ciñó el objeto de la controversia en la verificación de si la terminación del nombramiento provisional de la accionante “constituye un acto administrativo, arbitrario, ilegítimo, e inconstitucional que violentó el derecho a la no discriminación, seguridad jurídica, el derecho de motivación de las resoluciones de los poderes públicos, el derecho al trabajo y la estabilidad laboral”.

5. Acto seguido, la Sentencia determina que la Sala “citó un fragmento de la sentencia 053-16-SEP-CC —sobre la estabilidad laboral ante la suscripción sucesiva de contratos ocasionales— en el cual se transcribe parte de las sentencias 033-13-SEP-CC, 296-15-SEP-CC, 068-14-SEP-CC y 076-15-SEP-CC, que también se refieren a la estabilidad laboral de personas con contratos ocasionales”², previo a concluir que no se vulneraron los derechos referidos *ut supra*, pues tanto los contratos ocasionales, como los nombramientos provisionales, no generan estabilidad.³

6. En virtud de esta argumentación de la Sala, en la Sentencia se concluye:

[...] si bien la Sala Provincial se fundamentó en jurisprudencia constitucional —sobre la estabilidad en contratación ocasional— y afirmó que con base en aquella quienes ostentan un contrato ocasional o un nombramiento provisional no tienen estabilidad, no se observa que exista una justificación sobre la atinencia de la jurisprudencia citada con la cuestión que era el objeto de la controversia —la terminación de un nombramiento provisional—. En esa línea, pese a que la argumentación de la Sala Provincial **podría ser entendida como un ejercicio analógico, la autoridad jurisdiccional no presentó razones para justificar, al menos de forma mínima, la aplicación de dicha analogía** (Énfasis añadido).⁴

7. A mi criterio, de la referida cita de la Sentencia, es evidente que en ella no se concluye que la Sala incurrió en el vicio de inatinencia al haber esgrimido razones **que no tienen que ver con el punto controvertido**, pues la Sala fijó como objeto de la controversia dilucidar si la terminación del nombramiento provisional de la accionante vulneró o no derechos constitucionales. Para concluir que no, la Sala se refirió a sentencias de esta Corte en las que se estableció que los contratos ocasionales no otorgan estabilidad laboral y, por analogía, aplicó dicho criterio a los nombramientos provisionales.

² Sentencia, párr. 44.

³ *Ibid*, párr. 45.

⁴ *Ibid*, párr. 46.

8. De tal manera, que la Sala presuntamente no haya justificado, de manera mínima, la aplicación de dicha analogía, no vicia a su razonamiento de una inatinencia en la fundamentación jurídica, al ser evidente que no equivocó el punto controvertido. Al contrario, el análisis que realiza la Sentencia para alcanzar dicha conclusión atañe a la corrección o pertinencia de la fundamentación jurídica adoptada por la Sala y al hecho de si los precedentes utilizados en su razonamiento eran o no aplicables al fondo del asunto, lo cual excede el análisis de la garantía de la motivación (*ver* párrafo 3 *supra*).
9. Con base en lo expuesto, discrepo con el análisis y conclusión respecto a que la Sala incurrió en el vicio de inatinencia. No obstante, al coincidir con que la Sala no se pronunció sobre el cargo de vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, el cual era relevante, concurre con que la Sala incurrió en el vicio de incongruencia frente a las partes y, como resultado, con la decisión de aceptar la presente acción extraordinaria de protección adoptada en la Sentencia.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2023.11.21
11:00:43 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 1210-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 16 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 10:08; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

121018EP-61af2

**Caso Nro. 1210-18-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veintiuno de noviembre de dos mil veintitrés por el presidente de la Corte Constitucional del Ecuador, al igual que el voto concurrente del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, el día viernes veinticuatro de noviembre de dos mil veintitrés el voto concurrente de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce y el día lunes veintisiete de noviembre dos mil veintitrés el voto concurrente del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL (S)



Firmado electrónicamente por:

CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS



AUTO DE JUEZA

RESUMEN CAUSA No. 3-23-OP

En cumplimiento a lo dispuesto por la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, mediante auto de 11 de diciembre de 2023, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA:

Objeción Presidencial

LEGITIMADOS ACTIVOS:

Presidencia de la República del Ecuador, Asamblea Nacional y Procuraduría General del Estado.

CORREOS ELECTRÓNICOS:

fj-pichincha@pge.gob.ec, secretaria_general@pge.gob.ec, gdocumental@presidencia.gob.ec, info@asambleanacional.gob.ec, asesoria.juridica@asambleanacional.gob.ec, nsj@presidencia.gob.ec, sgj@presidencia.gob.ec, presidencia@asambleanacional.gob.ec, notificacionesDR1@pge.gob.ec, notificaciones-constitucional@pge.gob.ec

OBJECIÓN PRESIDENCIAL:

Objeción Presidencial parcial por inconstitucionalidad y parcial por inconveniencia al Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica.

PRETENSIÓN JURÍDICA:

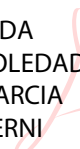
Los accionantes solicitan:

*“se realice el respectivo control de constitucionalidad del **"PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA PARA LA PLANIFICACIÓN INTEGRAL DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL ESPECIAL AMAZÓNICA"** que ha sido objetado por el ex Presidente constitucional de la República y se emita el Dictamen correspondiente.”*

De conformidad con lo dispuesto por la Jueza Constitucional, publíquese este resumen del contenido de la objeción presidencial en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

LO CERTIFICO.-

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA
BERNI

SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 29-23-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 15 de diciembre del 2023 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción Pública de Inconstitucionalidad de Actos Normativos.

LEGITIMADO ACTIVO: Gabriel Santiago Pereira Gómez.

CORREOS ELECTRÓNICOS:

gabypego@hotmail.es; gabypego120785@gmail.com

LEGITIMADOS PASIVOS: Presidencia de la República del Ecuador; Ministerio de Defensa; y, Procuraduría General del Estado.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:

Art. Art. 3 numeral 8; Art. 12; Art. 26; Art. 32; Art. 66 numerales 1, 3 literales a), b), c), 12; Art. 82; Art. 132 de la Constitución de la República del Ecuador.

PRETENSIÓN JURÍDICA:

El accionante solicita

“...se declare la inconstitucionalidad de contenido de los artículos demandados y su definitiva expulsión del ordenamiento jurídico nacional, por consiguiente, se disponga a la Asamblea Nacional del Ecuador en el plazo máximo e improrrogable de 90 días lo siguiente:

- La aprobación de una ley que regule el porte y tenencia de armas de defensa personal a civiles.”

Adicionalmente, el accionante solicita la suspensión provisional de la norma acusada como inconstitucional.

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

LO CERTIFICO.-

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA
BERNI

SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 59-23-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 10 de noviembre de 2023 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos

LEGITIMADO ACTIVO: Francisco Alejandro Páez López, Miembro de la Asociación de Empleados y Trabajadores de la Universidad Central del Ecuador

CORREOS ELECTRÓNICOS: leninomarh@yahoo.es y fapaez@uce.edu.ec

LEGITIMADOS PASIVOS: Presidencia de la República del Ecuador, Asamblea Nacional del Ecuador, Procuraduría General del Estado, Consejo de Educación Superior, Consejo de Aseguramiento de la Calidad de Educación Superior, y, Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:

Artículos 11, numeral 2; 61, numerales 1 y 2; 62; y, 66 numeral 4.

PRETENSIÓN JURÍDICA:

El accionante solicita que se declaren inconstitucional: “[...] los artículos 58 y 62 de la Ley Orgánica de Educación Superior, publicada en el Registro Oficial No. 298 del 12 de octubre de 2010, última modificación 23 de octubre de 2020.” De igual manera, solicita la suspensión provisional de las normas acusadas como inconstitucional.

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

LO CERTIFICO.-

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 94-23-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 15 de diciembre de 2023 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos

LEGITIMADO ACTIVO: Carlos Octavio Asinc Vera.

CORREO ELECTRÓNICO: casincv90@gmail.com

CASILLERO ELECTRÓNICO: 0930516463

LEGITIMADOS PASIVOS: Daniel Noboa Azín, Presidente Constitucional de la República del Ecuador; Henry Kronfle Kozhaya, Presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador; Procuraduría General del Estado y Consejo de la Judicatura.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:

Artículos 11.2, 44, 45, 66, 70, 82, 169.

PRETENSIÓN JURÍDICA:

El accionante solicita:

“La pretensión contenida en esta demanda es que se declare la inconstitucionalidad de la figura de Apremio Personal por Pensiones Alimenticias debido a quienes pierden la libertad son personas que han tenido sentencia ejecutoriada por cometimiento de delitos, ya que la detención por apremio personal no se sujeta al debido proceso en relación del artículo 169 de la Constitución de la República del Ecuador.

Reforma del artículo y el Código General de Procesos, teniendo en cuenta que el fin de la acción de apremio personal es con el fin de recaudar los valores de pensiones alimenticias, los cuales se propone que puede existir secuestro de activos, trabajo de obra con el fin de generar

activos que cubra la pensión alimenticia u otros medios que eviten la detención de los obligados, ya que la privación de libertad es de último ratio.”

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

LO CERTIFICO.-

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA
BERNI

SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 71-23-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 14 de diciembre de 2023 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos

LEGITIMADO ACTIVO: Fátima Alexandra Guano Llundo, en calidad de estudiante; y, Niki Estéfano Sánchez Berrezuela, en calidad de coordinador del área de movilidad humana de los consultorios jurídicos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

CORREOS ELECTRÓNICOS: nikisanchez95@gmail.com y cjg@puce.edu.ec

LEGITIMADOS PASIVOS: Daniel Noboa Azín, Presidente Constitucional de la República del Ecuador; Henry Kronfle Kozhaya, Presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador y Procuraduría General del Estado.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:

Artículos 9; 11 numeral 2 de la Constitución de la República.

PRETENSIÓN JURÍDICA:

Los accionantes solicitan:

“a. Que se admita la presente acción

b. Que se declare la inconstitucionalidad condicionada de los artículos 110 del CONA y 335 del COGEP, cuando se apliquen a niños, niñas, adolescentes en condición de refugio, asilo y reasentamiento que, en consecuencia, se establezca la inconstitucionalidad aditiva y sustitutiva de dichos artículos de acuerdo con el párrafo que consta en el segundo recuadro del apartado 5.1. de la presente demanda.

c. Se adhiera, a los cuerpos normativos en cuestión las excepciones normativas anteriormente descritas.”

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

LO CERTIFICO. -

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA
BERNI

SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 86-23-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 15 de diciembre de 2023 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos.

LEGITIMADO ACTIVO:

Asociación de Representantes de las Líneas Aéreas del Ecuador

CORREOS ELECTRÓNICOS:

mgnaranjo@nmslaw.com.ec; msubia@nmslaw.com.ec

LEGITIMADOS PASIVOS:

Presidencia de la República del Ecuador, Procuraduría General del Estado y Asamblea Nacional.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:

Artículos 82; 120, numeral 7; 298; 300; 301 y 323 de la Constitución de la República del Ecuador.

PRETENSIÓN JURÍDICA:

Los accionantes solicitan:

“...declare la inconstitucionalidad del artículo 31 de la Ley de Aviación Civil, y lo expulse definitivamente del ordenamiento jurídico ecuatoriano. Deberá igualmente declararse inconstitucional al artículo 32 de la Ley de Aviación Civil, en cuanto resulte aplicable frente al artículo 31”.

De igual manera, solicitan la suspensión provisional de las normas impugnada.

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

LO CERTIFICO.-

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 96-23-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 15 de diciembre de 2023 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos

LEGITIMADO ACTIVO: Ana Carolina Pazmiño Harnisth; Matijevic López Ivana Raquel y Barbara Brenda Terán Picconi.

CORREOS ELECTRÓNICOS: barbara.teran@ternan-teran.com; acpazminoh@estud.usfq.edu.ec; imatijevic@estud.usfq.edu.ec;

LEGITIMADOS PASIVOS: Presidente Constitucional de la República, Superintendente de Competencia Económica y Procurador General del Estado.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS: Artículos 66 numerales 15 y 24; 76 numeral 3; y, 82 de la Constitución de la República.

PRETENSIÓN JURÍDICA: Las accionantes solicitan:

- a. *“Se declare la inconstitucionalidad de la parte que hace referencia a los acuerdos y prácticas restrictivas que puede determinar la Superintendencia que se encuentran en el artículo 8 del Reglamento a la Ley de Regulación y Control del Poder de Mercado, que fue publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 697 del lunes 07 de mayo de 2012, transcrito en el párrafo No. 3 de esta demanda.*
- b. *Se declare la inconstitucionalidad de las normas conexas que la corte estime necesarias para garantizar los derechos constitucionales.*
- c. *En el evento de que la Corte Constitucional opte por modular los efectos del artículo 8 del Reglamento a la Ley de Regulación y Control del Poder de Mercado, reconociendo que estos han afectado los derechos subjetivos de las personas naturales y jurídicas, se establezcan y ordenen las medidas reparación por los daños ocasionados con la norma inconstitucional”.*

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Telf.: 3941-800
Exts.: 3131 - 3134

www.registroficial.gob.ec

JV/PC

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

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

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