

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTAMEN Y SENTENCIAS:

3160-22-EP/26 En el Caso No. 3160-22-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 3160-22-EP.....	2
2-26-RC/26 En el Caso No. 2-26-RC Se rechaza la solicitud enmienda por referéndum de iniciativa ciudadana presentada por José Alejandro Manrique Machado, para la modificación del artículo 258 de la Constitución, por no cumplir con los requisitos formales establecidos en la Constitución y en la LOGJCC, en los términos de este dictamen	26
71-22-IN/26 En el Caso No. 71-22-IN Se desestima la acción de inconstitucionalidad No. 71-22-IN	38
153-24-IS/26 En el Caso No. 153-24-IS Se desestima la acción de incumplimiento No. 153-24-IS.....	48
293-22-EP/26 En el Caso No. 293-22-EP Se rechaza la acción extraordinaria de protección No. 293-22-EP.	55



Sentencia 3160-22-EP/26
Juez ponente: Jorge Benavides Ordóñez

Quito, D.M., 09 de abril de 2026

CASO 3160-22-EP

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

SENTENCIA 3160-22-EP/26

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra del fallo de casación dictado por Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, al constatar que no incurrió en el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes dado que sí respondió al cargo casacional de “infracción indirecta” y no se arribó a la deficiencia de insuficiencia motivacional en “sentido estricto”.

1. Antecedentes procesales

1. El representante legal de la compañía Reybanpac, Rey Banano del Pacífico C.A. (“**compañía**”), Leonardo René Viteri Andrade, interpuso una demanda en contra de la Dirección Regional Litoral Sur -Zona 8- del Servicio de Rentas Internas del Ecuador (“**SRI**”), impugnando el acta de determinación número 0920080100197, de la cual se presentó un reclamo que fue contestado en resolución número 109012008RREC010927 notificada el 14 de noviembre de 2008, referente al impuesto a la renta del ejercicio fiscal 2004 que estableció cinco glosas al respecto.¹

¹ En la demanda de impugnación de la determinación tributaria constan los siguientes casilleros y glosas: **Casillero 712: Compras Netas de Bienes no producidos por la sociedad** por USD 126.415,02.- De acuerdo al numeral 16.37 de la resolución existe un valor de USD 110.400,59 glosado por compras del 2004 de bienes no respaldadas mediante documento alguno. Por otra parte, se establece la existencia de facturas sin una fecha de emisión y que a la vez no están sustentada en documentos de pago para poder así establecer que estos gastos fueron efectuados en el año objeto de determinación (2004); y, otras facturas de gastos que no corresponden al giro del negocio. Ante esta situación, por ser una glosa cuya emisión responde a pruebas que deben aportarse, las mismas serán adjuntadas dentro de la respectiva etapa probatoria.

Casilleros 723, 736 y 751: Pagos efectuados a tercerizadoras por USD 2.117.818,46.- De acuerdo a la resolución se establece la glosa por motivo de reembolso de gastos por concepto de tercerización de persona, que no estuvieron sustentados con los respectivos comprobantes de venta que motivaron el objeto del reembolso. Así mismo, dentro de dicho valor se incluye el valor de USD. 89.683,78 glosado por no presentar la respectiva documentación soporte y el valor de USD 150.254,65 glosado por pertenecer a facturas sin fecha de emisión sin adjuntar otro documento que soporte que el gasto fue efectuado en el año 2004. Toda la documentación fue presentada en sede administrativa. Solicitan desde ya se realice la respectiva exhibición de documentos con el fin de poder establecer que los gastos efectuados son válidos en su totalidad.

Casilleros 726 y 770: Depreciación de maquinarias y equipos y depreciación de activos fijos por USD 171.894,58.- De acuerdo a los numerales 16.79 y 16.111 de la resolución se establece la glosa por concepto de depreciación de determinados activos fijos que no han sido respaldados con la respectiva documentación que sustenta la propiedad de su representada sobre los mismos. Recalca que la totalidad de los bienes que

2. La causa se signó con el número 09503-2009-1079 en la Tercera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario 2 con sede en Guayaquil, provincia del Guayas. En el trámite consta que:
- i. El 24 de febrero de 2011 se consideró la comparecencia del antedicho director regional del SRI; y, se dispuso que por existir hechos sujetos a justificación se recibe la causa a prueba por el término común de diez días.
 - ii. El 22 de noviembre de 2011 se fijó la diligencia de inspección contable en las instalaciones de la compañía para el 24 de noviembre del 2011, a las 15h00; la que no se efectuó por lo que en providencia de 04 de enero de 2012 se la estableció para el 18 de enero de 2012, a las 10h00.
 - iii. El 08 de marzo de 2012 se puso en conocimiento de las partes por diez días el informe pericial, sobre el cual en providencia de 10 de noviembre de 2014 se dejó constancia de la ratificación por parte del director regional del SRI, así como de la impugnación de la compañía.
 - iv. El 27 de noviembre de 2014, se dispuso que al haber concluido el periodo de prueba,

fueron depreciados durante el año 2004 fueron sustentados en la etapa administrativa, y los mismos documentos serán exhibidos en la respectiva etapa probatoria.

Casilleros 763 y 769: Seguros y reaseguros (primas y cesiones) e Impuestos, Contribuciones y otros por USD 102.050,54.- De acuerdo al Acta de Determinación y la resolución objeto de la demanda, se procede a glosar este valor por diferencias no soportadas de los casilleros correspondientes. De igual forma por tratarse de una glosa establecida por una falta de prueba, las mismas serán adjuntadas y presentadas en la exhibición de documentos a efectuarse con el fin de que mediante el respectivo informe pericial se pueda establecer claramente los pagos efectuados.

Casillero 778: Otros gastos de administración y ventas por USD 687.982,83.- De acuerdo al texto de la resolución objeto de la demanda, se procede a glosar este valor por falta de documentos probatorios. Dentro del referido valor se puede establecer que se glosa la cantidad de USD 409.033,37 correspondiente a la cuenta No. 7014.11 Gop. Movilización debido a que no se encontró sustento alguno que permita verificar que dichos gastos efectivamente corresponden, tal como lo alegó su representada en la etapa de pruebas, a gastos de movilización que por separado no llegaban a los USD 4,00 y por ende no requerían de comprobante de venta alguno. Al respecto la administración establece que no se adjunta documento que soporte y demuestre que dichas liquidaciones comprenden la recopilación de gastos por valores menores a USD 4,00; lo cual carece de lógica pues es obvio que su representada no va a tener el sustento de gastos menores a USD 4,00 por movilización, por el simple hecho de que sobre dicho gasto no existe la obligatoriedad de emitir comprobante de venta. Por otra parte, se glosa el valor de USD. 234.432,00 por concepto de pérdida en venta de activo fijo (cuenta No. 1003.7012.01) en virtud de que no existió documento probatorio que certifique la propiedad del activo fijo objeto de observación. Al respecto dentro de la referida exhibición de documentos a llevarse a cabo en el presente juicio se podrá constatar inequívocamente la propiedad del activo fijo por cuya venta existió una pérdida. Con respecto al resto del valor glosado dentro de los Otros gastos de administración y ventas, el sustento de los mismos será presentado dentro de la respectiva etapa probatoria.

En la pretensión concreta solicitan se deje sin efecto los valores ratificados en la Resolución No. 109012008RREC010927 (énfasis añadido).

La causa fue tramitada conforme la normativa procesal contenida en el Código Orgánico Tributario (esto al haber iniciado antes de la expedición del Código Orgánico General del Proceso -COGEP-).

pasen los autos para resolver, estado de la causa confirmado en providencia de 06 de octubre de 2015.

3. En virtud del resorteo de causas de 26 de octubre de 2015, el proceso pasó a conocimiento del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil, provincia del Guayas (“**Tribunal Distrital**”), que el 16 de septiembre de 2016 dictó que pasen los autos para resolver.
4. En sentencia de 07 de agosto de 2018, el Tribunal Distrital aceptó parcialmente la demanda. Así en el considerando sexto analizó cada una de las glosas. En el subnumeral 6.1, consideró que la compañía accionante no demostró completamente su alegación por lo que ratificó parcialmente la primera glosa “Compras netas de bienes no producidos por la sociedad”. En el subnumeral 6.2, se ratificó la segunda glosa “**Pagos efectuados a tercerizadoras**”, así luego de una confrontación en el subnumeral 6.2.3 de los informes periciales del Ing. Marlon Campaña y del Ing. Carlos Moyano Ormaza, en el subnumeral 6.2.4 concluyó que la documentación consiste en copias simples con un sello del contador y que las copias notarizadas no se compararon con el rubro ya aceptado en sede administrativa, por lo que no se desvirtuó la legitimidad del acto administrativo.²

² Sentencia del Tribunal Distrital:

“[...] **SEXTO** [...] **6.1).** - **Casillero 712 correspondiente a “Compras netas de bienes no producidos por la sociedad”.** - 6.1.1). - La parte actora en su libelo de demanda manifiesta que el Servicio de Rentas Internas glosó estos valores alegando que existían compras que no tenían respaldo [...] **6.1.6).** - **ANÁLISIS DE LOS INFORMES PERICIALES Y CONCLUSIONES** [...] se encuentran de las 5 facturas originales por el valor total de USD. 8.798,45 [...] que el perito Ing. Marlon Campaña acepta como justificado [...] se tiene que en el presente caso, la actora ha cumplido PARCIALMENTE la obligación prevista en el Art. 258 del Código Tributario, al demostrar parte de sus alegaciones [...] 6.1.7). - [...] el actor no ha aportado pruebas ni indicios suficientes que permitan desvirtuar COMPLETAMENTE [...] POR TODO LO EXPUESTO SE RATIFICA PARCIALMENTE LA GLOSA.

6.2). - **Casilleros 723, 736 y 751 correspondiente a “Pagos efectuados a tercerizadoras”.** - 6.2.1). - La parte actora en su libelo de demanda manifiesta que el Servicio de Rentas Internas glosó estos valores por motivo de reembolso de gastos por concepto de tercerización de persona, que no estuvieron sustentados [...] **6.2.3).** - Sobre las observaciones a los valores consignados en los casilleros 723, 736 y 751 correspondiente a “Pagos efectuados a tercerizadoras”, el perito Ing. Marlon Campaña al responder a la segunda pregunta de la administración tributaria (fs. 200) señala que no se presentaron las planillas del IESS ni las facturas de Kilatrade S.A. y que la documentación presentada no permite verificar que los gastos corresponden al contribuyente. Por su parte el perito Ing. Carlos Moyano, en relación a esta glosa, en el literal C.b de su informe (fs. 1.551 a 1.557) señala que: sobre el rubro de la USD. 89.683,78 de “documentación soporte no presentada” correspondiente a comprobantes de venta emitidos por la compañía Kilatrade S.A. revisó la correcta contabilización [...] Sobre el rubro de USD. 150.254,65 por Facturas emitidas por la compañía Kilatrade S.A. que no cumplen con los requisitos [...] revisó la correcta contabilización [...] Y, sobre el rubro de USD 1.877.880,03 por reembolso de gastos que no están soportados con planillas de aportación al IESS, revisó los roles de pagos, los pagos, las planillas de aportes y las retenciones en la fuente, por lo que da fe de que cumplen con las disposiciones legales y que las compañías tercerizadoras realizaron en su debida oportunidad las aportaciones al seguro social.

6.2.4). - **ANÁLISIS DE LOS INFORMES PERICIALES Y CONCLUSIONES** [...] **Se deja constancia que los anexos presentados por el perito (fs. 268 a 515 y 627 a 920) y que afirma sustentan sus conclusiones no son aceptados por que son copias simples a las cuales se les agregó un sello de un**

5. En el subnumeral 6.3, ratificó la tercera glosa “**Depreciación de maquinarias y equipos y depreciación de activos fijos**”, luego de realizar en el subnumeral 6.3.3, el contraste de los peritajes del Ing. Marlon Campaña y del Ing. Carlos Moyano Ormaza, al considerar en el subnumeral 6.3.4, que los documentos se adjuntan son copias simples con un sello del contador y que las copias notarizadas se presentaron después de la providencia de “autos para resolver” consistiendo en facturas sin detalle que no demuestra la propiedad. En el subnumeral 6.4, se ratificó la cuarta glosa “**Seguros y reaseguros (primas y cesiones) e impuestos, contribuciones y otros**”. En el subnumeral 6.5, se ratificó la quinta glosa “**Otros gastos de administración y ventas**”.³

contador, sin que conste firma de responsabilidad y en caso de que, si hubieren estado firmados, no es función de dicho profesional el certificar copias como originales; y respecto a las copias notarizadas presentadas por el actor después de dictado autos para resolver (a fojas 1.608 a 3.083), enlistados como “Descargo de glosa RBP 2004 Casillero 723-736-751 Kilatrade” -según foja sin numerar precedente de la foja 1.608 del proceso) y (a fojas 3.508 a 3.996), enlistados como “Descargo de glosa RBP 2004 Casillero 723-736-751 Filiales”, si bien de conformidad a lo señalado en el artículo 270 del Código Tributario es posible su valoración al ser documentos certificados por el funcionario público correspondiente, al haberse simplemente presentado las facturas de reposición y planillas de aportación al seguro social sin realizar una confrontación de lo ya aceptado en la etapa determinativa y dentro de la reclamación administrativa, esto impide verificar la vinculación de dichos soportes a la diferencia establecida por la administración tributaria [...] sin que en los informes periciales o de lo que obra en el expediente, se encuentren elementos a considerar que desvirtúen las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad del acto administrativo impugnado [...] POR TODO LO EXPUESTO SE RATIFICA LA GLOSA [...] (énfasis añadido).

³ Sentencia del Tribunal Distrital:

“[...] 6.3). -Casilleros 726 y 770 correspondiente a “**Depreciación de maquinarias y equipos y depreciación de activos fijos**”. - 6.3.1). - La parte actora en su libelo de demanda manifiesta que la glosa se estableció por concepto de depreciación de determinados activos fijos que no han sido respaldados [...] 6.3.3). - Sobre las observaciones a los valores consignados en los casilleros 726 y 770 correspondiente a “**Depreciación de maquinarias y equipos y depreciación de activos fijos**”, el perito Ing. Marlon Campaña al responder a la tercera pregunta de la administración tributaria (fs. 200) señala que se presentó documentación parcial, comprobantes por conceptos que no corresponden a activos y comprobantes cuyas descripciones no corresponden a los activos fijos depreciados. Por su parte el perito Ing. Carlos Moyano, en relación a esta glosa, en el literal C.c de su informe (fs. 1.557 a 1.558) señala que: el cálculo de depreciación fue determinado mediante cálculo independiente, basado en las compras efectuadas en el periodo y los porcentajes legales; se revisaron los documentos soporte: comprobantes de pago, facturas, asientos de diario y comprobantes de retenciones. 6.3.4). -ANÁLISIS DE LOS INFORMES PERICIALES Y CONCLUSIONES [...] Se deja constancia que el anexo No. 4 presentado por el perito (fs. 517 a 626) es un cuadro de los bienes depreciados y los arrastres de los porcentajes de depreciación, que en nada justifica la propiedad de los bienes y además que es un listado sin firma de responsabilidad, por lo que no tendrían ningún valor probatorio; respecto al anexo No. 6 (fs. 921 a 1.103) y que afirma sustentan sus conclusiones no son aceptados por que son copias simples a las cuales en algunos se les agregó un sello de un contador, sin que conste firma de responsabilidad y así estuviere firmado, no es función de dicho profesional el certificar copias como originales; y respecto a las copias notarizadas presentadas por el actor después de dictado autos para resolver (a fojas 3.084 a 3.485) enlistados como “Descargo de glosa Casillero 726-770 RBP 2004”, si bien de conformidad a lo señalado en el artículo 270 del Código Tributario es posible su valoración al ser documentos certificados por el funcionario público correspondiente, al haberse simplemente presentado facturas sin ningún detalle, la descripción de los conceptos de las mismas no permite identificar a qué bienes se vinculan de los enlistados en los cuadros insertos en los considerandos 16.106 y 16.107 de la resolución impugnada [...] **POR TODO LO EXPUESTO SE RATIFICA LA GLOSA.**

“[...] 6.4). -Casilleros 763 y 769 correspondiente a “**Seguros y reaseguros (primas y cesiones) e impuestos, contribuciones y otros**”. - 6.4.1). - La parte actora en su libelo de demanda manifestó que la

6. El recurso de aclaración y ampliación interpuesto el 14 de agosto de 2018 por la compañía en contra de la antedicha sentencia, fue negado en auto del Tribunal Distrital de 15 de agosto de 2018.
7. El recurso de casación interpuesto por la compañía respecto de la confirmación de las glosas segunda y tercera, fue admitido en auto emitido el 15 de julio de 2020 por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (“**conjuer nacional**”) por la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, en el cargo de falta de aplicación del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil que condujo a la infracción de los numerales 7 y 9 del artículo 10 de la Ley de Régimen Tributario Interno.
8. En sentencia de 27 de octubre de 2022, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Nacional**”) resolvió no casar el fallo recurrido.⁴
9. El 25 de noviembre de 2022, la compañía Reybanpac, Rey Banano del Pacífico C.A. (“**compañía accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de casación.
10. El Primer Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en voto de mayoría de 20 de enero de 2023 admitió el caso 3160-22-EP,⁵ ordenó notificar a la compañía accionante, SRI y Procuraduría General del Estado (“**PGE**”), así como requerir su informe a la Sala Nacional.

glosa se estableció por diferencias no soportadas [...] 6.4.3). - [...] **en el listado de documentos objeto de la pericia no se incluyó respecto de las glosas a estos casilleros, así también lo señaló el perito Ing. Marlon Campaña al responder a la cuarta pregunta de la administración [...] no se aceptarán las conclusiones del perito Ing. Carlos Moyano, quien oficiosamente incluyó en su informe glosas sobre las cuales no se practicó prueba [...] POR TODO LO EXPUESTO SE RATIFICA LA GLOSA.**

[...] **6.5).** - Casillero 778 correspondiente a “Otros gastos de administración y ventas”. - 6.5.1). - La parte actora en su libelo de demanda manifiesta que la glosa se estableció por concepto de falta de documentos probatorio [...] **6.5.4).** - **ANÁLISIS DE LOS INFORMES PERICIALES Y CONCLUSIONES** [...] **así se tiene que, respecto a la pérdida en venta de activo fijo, si bien se adjunta la escritura de venta, no se justifica ni la adquisición del activo ni el valor inicial en libros, lo que hubiere permitido confirmar la pérdida [...] POR TODO LO EXPUESTO SE RATIFICA LA GLOSA** [...]” (énfasis añadido).

⁴ El fallo de casación fue emitido por la jueza nacional Rosana Morales Ordóñez y por los jueces nacionales José Suing Nagua y Gustavo Durango Vela (ponente).

⁵ El 28 de diciembre de 2022, el entonces juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, asignado como ponente del presente caso 3160-22-EP dispuso que se aclare y complete la demanda, habiendo la compañía accionante ingresado el escrito para el efecto el 30 de diciembre de 2022.

La admisión en voto de mayoría corresponde al exjuez constitucional Enrique Herrería Bonnet y la entonces jueza constitucional Teresa Nuques Martínez; el voto en contra es de la exjueza constitucional Carmen Corral Ponce.

11. En escrito ingresado el 02 de marzo de 2023, la PGE señaló casillero y correo electrónico.
12. El 18 de marzo de 2025, como consecuencia del proceso de renovación parcial de las juezas y jueces de la Corte Constitucional, se realizó el resorteo de causas, correspondiéndole al juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez el caso 3160-22-EP, quien en auto de 22 de diciembre de 2025 avocó conocimiento de la causa, dispuso que se notifique a los sujetos procesales y se insista a la Sala Nacional que presente su informe de descargo.
13. En escrito ingresado el 23 de diciembre de 2025, la compañía accionante compareció en la causa. El informe de descargo fue presentado el 08 de enero de 2026.

2. Competencia

14. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (“CRE”); y, en el artículo 191, número 2, letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), se determina que corresponde a la Corte Constitucional resolver 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. De la compañía accionante

15. En la demanda consta una exposición de la compañía accionante respecto de lo que denomina “derecho a la prueba”, cuyos “elementos definatorios” lo relacionan con la “obligación de motivar las decisiones” y con el “ejercicio pleno del derecho a la defensa,⁶ así la compañía accionante:
 - 15.1. Aduce que el cargo casacional de falta de aplicación del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil en la sentencia del Tribunal Distrital, alegado en su recurso de casación bajo la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación (violación de normas sobre valoración de la prueba), a su criterio no fue considerado por la Sala Nacional, cuando a su juicio se habría incurrido en aquella instancia en “una omisión en la valoración del informe pericial elaborado

⁶ Demanda de acción extraordinaria de protección: “es necesario tener presente que, el derecho a la prueba tiene algunos elementos básicos definatorios [...] **entre los elementos definatorios del derecho a la prueba [...] está la “obligación de motivar las decisiones judiciales” [...]** Estos contenidos se encuentran estrechamente **vinculados con el ejercicio pleno del derecho a la defensa**” (énfasis añadido).

por el Ing. Carlos Moyano Ormaza”,⁷ lo cual a su parecer incidió en validar que la sentencia del Tribunal Distrital no haya desvanecido tres valores de la segunda glosa “**Gastos a compañías tercerizadoras**”, habiéndose acreditado comprobantes de venta de la compañía Kilatrade S.A., que el indicado perito detalla en la consolidación de la documentación que el contador de Reybanpac C.A. avaló con su sello, con lo cual “se negó a aceptar estas facturas, más de 300 ejemplares, por cuanto son copias simples”.⁸

⁷ Demanda de acción extraordinaria de protección:

“[...] **El operador jurídico de Corte Nacional, en la relación para determinar el cumplimiento de los requisitos mínimos de la causal tercera, deducida en casación, respecto de la identificación de los medios de prueba que no fueron valorados no consideró el informe elaborado por el perito que actuó en la inspección contable que fue solicitada por la accionante (10 de marzo del 2011) de la cual derivó el referido informe pericial, cuya falta de valoración provocó la vulneración del derecho fundamental alegado [...]** Adicionalmente, cuando el mismo operador de Corte Nacional, procedió a la relación para justificar el requisito de determinación de la norma sobre valoración de la prueba que ha sido violada, **señaló el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil. La accionante consideró que estaba afectada por el vicio de falta de aplicación** y lo expresado en la referida relación, se orilla por la acusación de no haber expresado la valoración de las pruebas producidas. Misma que es insuficiente, en la medida que no refleja con precisión el contenido de la acusación, desviándola de su objetivo [...] **En el recurso de casación interpuesto por la accionante, el 23 de agosto de 2018**, de manera expresa se señaló que, la causal deducida estaba orientada además a rescatar la omisión en la valoración del informe pericial elaborado por el ingeniero Carlos Moyano Ormaza, conforme se desprende del libelo del mismo “**La norma relativa a la valoración de la prueba que no ha sido aplicada en sentencia es la contenida en el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, la misma que exige al juzgador que valore todas las pruebas; y, en la especie, se establece una omisión en la valoración del informe pericial elaborado por el Ing. Carlos Moyano Ormaza [...]**” (énfasis añadido).

⁸ Demanda de acción extraordinaria de protección:

“[...] **GASTOS A COMPAÑÍAS TERCERIZADORAS [...]** De autos en el expediente de instancia, consta el referido informe pericial, no considerado [...] para acreditar puntos centrales de la controversia que se ventila. Respecto de la glosa específica que se analiza, hay todo un cuadro en el que se detalla de manera pormenorizada, los documentos de soporte que la Administración Tributaria sostiene en su glosa (acto determinativo de la obligación tributaria), que no existen. **El informe pericial ofrece un cuadro esquemático muy claro**, donde se determinan los documentos de soporte, se otorgan números de facturas, valores de cada una y el concepto por el cual se emiten. Sumadas todas provocan el total de **\$89.683,78**, que es el monto glosado [...] Del recuadro ofrecido en el informe pericial, se desprende con mucha minucia, detalles pormenorizados de los **comprobantes de venta emitidos por la compañía Kilatrade S. A [...]** **Sobre el segundo pago efectuado a las tercerizadoras**, el operador de Justicia de instancia ha señalado lo siguiente, muy breve “[...] Sobre el rubro de **USD. 150.254,65** por Facturas emitidas por la compañía Kilatrade S.A. que no cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 18 del Reglamento de Comprobantes de Venta y de Retención: no contienen fecha de emisión y pertenecen a otro periodo [...]” “[...] **la sentencia del operador de Justicia de instancia no existe mención alguna del recuadro ofrecido por el informe pericial en el que se detallan los comprobantes emitidos por el proveedor de servicios Kilatrade S. A.** De forma expresa, el perito señala cada uno de los comprobantes existentes, ofreciendo detalles respecto del proveedor, RUC, número de factura, valor y concepto [...] **Respecto del tercero y último pago a tercerizadoras**, el operador de Justicia de instancia señaló lo siguiente, muy breve “[...] Sobre la glosa a los casilleros 723, 736y 751 correspondiente a “Pagos efectuados a tercerizadoras... y, respecto a que los Reembolsos de gastos por el valor de **USD 1.877.880,03** no están soportados con planillas de aportación al IESS”. **Inserta un cuadro con los valores totales pagados durante el año 2004 a la compañía Kilatrade S.A [...]** sin que, en ese cuadro, a pesar de que se desglosa valores por anticipos, se explique la diferencia establecida por la administración tributaria por el monto de USD 1.877.880.03[...]

[...] **En su informe técnico el perito es muy claro y expreso, al señalar que respecto de la aportación del IESS por parte de las compañías tercerizadoras**, que es en definitiva donde se centra la controversia, logró comprobar que, efectivamente, estas fueron oportunamente cumplidas por cada una de las prestadoras

- 15.2.** Afirma que la Sala Nacional a su criterio no se habría pronunciado respecto de que el Tribunal Distrital en la tercera glosa “**Depreciación de maquinaria y equipos y depreciación de activos fijos**”, solamente efectuó un “pronunciamiento parcial” sobre el antedicho informe pericial, cuando a su juicio sí detalló facturas “que demuestren la propiedad de los activos”.⁹
- 15.3.** Alega que la Sala Nacional en la determinación del cumplimiento de la causal casacional tercera a su criterio “solamente consideró las copias certificadas por la Notaría XVI del cantón Guayaquil”, lo cual a su juicio “no constituye una apreciación en conjunto de la prueba”, alejándose a su parecer de una “motivación lógica y racional”, bajo el parámetro de que las otras copias notariadas se presentaron luego de la providencia de “autos para resolver” y que “no son insuficientes”.¹⁰

de servicios [...] **En el informe del perito** que consta de autos “se incluyen en Anexo 5 que consta de 16 fojas que van de la 1 a la 16, de igual manera se adjuntan al presente informe 277 **copias simples de facturas de tercerizadoras debidamente foliadas y certificadas por el contador** de la empresa, como soporte [...] **En lo sustancial, el operador de Justicia se negó a aceptar estas facturas, más de 300 ejemplares, por cuanto son copias simples [...]**” (énfasis añadido).

⁹ Demanda de acción extraordinaria de protección:

“[...] **GASTOS CORRESPONDIENTES A “DEPRECIACIÓN DE MAQUINARIAS Y EQUIPOS Y DEPRECIACIÓN DE ACTIVOS FIJOS”** [...] En la sentencia de casación [...] centra su análisis en la información documental, **FALTA DE VALORACIÓN DE LAS COPIAS CERTIFICADAS DE NOTARIO**. En el recurso de casación interpuesto por la accionante, el 23 de agosto de 2018, de manera expresa se señaló que, la causal deducida estaba orientada además a rescatar la omisión en la valoración del informe pericial elaborado por el ingeniero Carlos Moyano Ormaza [...] **Reiteramos que, el operador de Justicia de casación no realizó pronunciamiento alguno respecto del informe pericial** como tal como medio de prueba. Consideró que este, no era objeto de la controversia sometida a su conocimiento. De suerte que, **el operador jurídico de instancia es el único que hace un pronunciamiento parcial sobre el informe pericial. En la parte sustancial de su pronunciamiento centra su contenido, en la falta de acreditación por parte del sujeto pasivo de la propiedad de los activos** que pretende su depreciación y deducir su valor, de la base gravable con el impuesto a la renta [...] **el recuadro elaborado por el perito designado tenía como propósito evidenciar las facturas respectivas que demuestran la propiedad de los activos sometidos al proceso de depreciación**. Así lo indica el perito como conclusión suya en el referido informe; sin embargo, este contenido sustancial no es recogido de la manera apropiada por parte del juez de instancia, que en su valoración no lo considera, a pretexto de conceptos que se alejan sustancialmente de cualquier contenido lógico y racional [...]” (énfasis añadido).

¹⁰ Demanda de acción extraordinaria de protección:

“[...] **FALTA DE VALORACIÓN DE LAS COPIAS CERTIFICADAS DE NOTARIO** [...] **El operador jurídico de Corte Nacional, en la relación para determinar el cumplimiento de los requisitos mínimos de la causal tercera deducida en casación, respecto de la identificación de los medios de prueba que no fueron valorados solamente consideró las copias certificadas por la Notaría XVI, del cantón Guayaquil**, las cuales consisten en facturas y comprobantes [...] debemos subrayar que esta **no constituye una apreciación en conjunto de la prueba disponible y relevante para resolver el caso subjudice, valoración racional de la prueba y la motivación lógica y racional** de la decisión adoptada por el operador de Justicia de instancia [...] Los fundamentos para descartar las copias notariadas presentadas por la accionante se centran en dos contenidos [...] **FUERON PRESENTADAS DESPUÉS DE DICTAR AUTOS PARA RESOLVER [...] PRUEBAS PRESENTADAS NO SON SUFICIENTES**” [...] (énfasis añadido).

16. En la demanda consta como pretensión “se declare vulnerado el derecho fundamental a la prueba, como parte esencial de la garantía del derecho a la defensa dentro del debido proceso, reconocido en el artículo 76 numeral 7, lit. h y a la seguridad jurídica prevista en el artículo 82 de la CRE”. En el escrito con el que la compañía accionante aclara y completa su demanda, se reproduce en síntesis lo antes indicado, con la mención de que se considera también vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, sin incluir un desarrollo al respecto.

3.2. De la Sala Nacional

17. En su escrito, la jueza nacional Rosana Morales Ordóñez, integrante del tribunal que dictó el fallo de casación y actual presidenta de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, refiriendo el texto de la sentencia emitida por la Sala Nacional el 27 de octubre de 2022, señaló que en el análisis jurídico se “ha aplicado la técnica casacional que corresponde a la causal 3 del art. 3 de la extinta Ley de Casación”.
18. Enfatiza que es importante tener presente para el análisis constitucional que “lo que debe prosperar bajo la causal tercera, es el error de derecho en la aplicación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, y no un error de hecho”.
19. Expone que Sala Nacional ha realizado el análisis siguiendo su propia línea jurisprudencial, “verificando que se haya presentado el recurso de casación con los 4 elementos mínimos indispensables para el análisis de este yerro, y, una vez verificado aquello, ha procedido en primer lugar a establecer si en efecto ocurrió el error de derecho señalado por la parte recurrente, que en resumen fue, la falta de aplicación del art. 115 del Código de Procedimiento Civil”, para lo cual explicó “por qué no existe tal error de derecho”, pues se constató que “los jueces de instancia sí valoraron las pruebas que se presentaron y que fueron acusadas por el recurrente puntualmente”.
20. En tal virtud indica que: “se verificó que el Tribunal A quo sí aplicó el art. 115 del CPC, quedando por ello sin sustento el cargo alegado, y por ello la decisión de NO CASAR el fallo recurrido. Adicionalmente, cabe cuestionarse: ¿Cómo podría prosperar un cargo de ‘falta de aplicación’ cuando se verifica además que en la sentencia recurrida si fue aplicada dicha disposición legal?”.

4. Planteamiento del problema jurídico

21. Este Organismo ha establecido que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante. Es decir, de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho

fundamental. Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica. En la fase de sustanciación, si la Corte encuentra que un argumento no reúne estos elementos, debe “realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental”.¹¹

22. En este sentido, de las alegaciones expuestas en la demanda que se reseñan en el párrafo 15 *ut supra*, se determina que, por una parte, las afirmaciones que hacen alusión en específico a una inadecuada apreciación probatoria efectuada por el Tribunal Distrital, en la que a criterio de la compañía accionante también incurrió la Sala Nacional, esto es: si no se consideró un informe pericial, si se excluyeron copias de facturas con el sello del contador, si aquello incidió en que no se desvanezcan valores en la glosa determinada por el SRI relativa a “Gastos a compañías tercerizadoras” (párrafo 15.1 segunda parte *ut supra*), así como en la glosa “Depreciación de maquinarias, y equipos y depreciación de activos fijos”, en cuanto si el indicado tribunal efectuó un pronunciamiento parcial del informe pericial (párrafo 15.2 *ut supra*) y si se consideraron únicamente ciertos documentos notariales (párrafo 15.3 primera parte *ut supra*), no pueden configurar un argumento claro y completo en la acción extraordinaria de protección, pues el análisis concreto de los medios de prueba y de su valoración probatoria no forma parte del examen de esta garantía jurisdiccional de defensa de derechos constitucionales acorde al artículo 62 numeral 5 de la LOGJCC.
23. En tanto que, la argumentación referida a una eventual falta de pronunciamiento de la Sala Nacional respecto del cargo casacional alegado con base en la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación -esto es la infracción de una norma de valoración de la prueba que incide en la decisión, consistente en la falta de aplicación en la sentencia del Tribunal Distrital del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil -sobre la valoración de la prueba en su conjunto- con repercusión en la motivación del fallo de casación (párrafos 15.1 primera parte y 15.3 segunda parte *ut supra*), considerando además que la vinculación entre el derecho a la defensa con la garantía de la motivación se encuentra efectuada por la propia compañía accionante (párrafo 15 *ut supra*) y estos dos derechos forman parte del debido proceso, sí es susceptible del siguiente planteamiento del problema jurídico en la presente acción extraordinaria de protección: ¿La Sala Nacional en la sentencia que rechazó el recurso de casación violó el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, al incurrir en el vicio de incongruencia frente a las partes porque no se habría pronunciado respecto al cargo casacional planteado bajo la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, esto es la no aplicación del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil en la sentencia

¹¹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrs. 16, 18 y 21.

del Tribunal Distrital, lo que ocasiona una deficiencia de insuficiencia motivacional en sentido estricto?

24. En cuanto a la alegación constante en el párrafo 16 *ut supra*, de que el fallo de casación habría vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, como quedó indicado sólo implica una mención sin desarrollarse la argumentación, por lo que se descarta plantear un problema jurídico al respecto.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La Sala Nacional en la sentencia que rechazó el recurso de casación violó el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, al incurrir en el vicio de incongruencia frente a las partes porque no se habría pronunciado respecto al cargo casacional planteado bajo la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, esto es la no aplicación del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil en la sentencia del Tribunal Distrital, lo que ocasiona una deficiencia de insuficiencia motivacional en sentido estricto?

25. En el recurso de casación interpuesto por la compañía accionante consta que invocando la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación se planteó lo siguiente: **“La norma relativa a la valoración de la prueba que no ha sido aplicada en sentencia es la contenida en el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, la misma que exige al juzgador que valore todas las pruebas; y, en la especie, se establece una omisión en la valoración del informe pericial elaborado por el Ing. Carlos Moyano Ormaza [...]”** (énfasis añadido).
26. Es así que el cargo casacional se fundamenta en la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación —esto es la infracción de una norma de valoración de la prueba que incide en la decisión del fallo recurrido, consistente en la falta de aplicación en la sentencia del Tribunal Distrital del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil - sobre la valoración de la prueba en su conjunto—.
27. En tal virtud, se trata de la denominada causal de “infracción indirecta” en materia casacional, la cual ha sido diferenciada con la “infracción directa” en sede de casación, de la siguiente forma.
28. En la sentencia 1217-16-EP/21, esta Corte Constitucional en el análisis de un auto de inadmisión de un recurso de casación, distinguió la infracción directa de la infracción indirecta en materia casacional, dependiendo del tipo de norma que se estime vulnerada, esto es normativa sustantiva en la primera y de normativa de valoración probatoria en la segunda:

[...] 31. Con lo expuesto, esta Corte Constitucional identifica que el conjuer de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia enunció las normas en las cuales fundamentó la inadmisión del recurso de casación, y explicó su pertinencia al examen de admisibilidad de este medio de impugnación, para evidenciar que **el casacionista no realizó la fundamentación del cargo acorde a la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación (violación directa de normas sustantivas con incidencia en la parte decisoria del fallo impugnado), ya que el recurrente conduce el cargo a otro escenario (violación indirecta, esto es infracción normas de valoración de la prueba con repercusión en la parte dispositiva de la decisión impugnada)**; es decir, el propio Conjuer afirmó que el impugnante invocó la infracción de normas con supuesto contenido sustancial, pero que en realidad son enunciados declarativos sujetos a comprobación, con lo cual el casacionista por un lado alegó una causal supuestamente relacionada a normas sustantivas, pero por otra parte conectó el cargo a una causal distinta vinculada a normas de valoración de la prueba.

32. Es así que el juzgador de una forma motivada contrastó el cargo del recurrente y la causal invocada en el recurso de casación para denotar que **no hay correspondencia entre la causal aducida (infracción de normas sustantivas) y el cargo alegado (infracción de normas de valoración de la prueba)** [...] (énfasis añadido).¹²

29. Este Organismo en la sentencia 1633-21-EP/21, en el examen de un auto de inadmisión de un recurso de casación, enfatizó que la causal de infracción indirecta implica identificar normas y preceptos para la valoración de la prueba, es decir infracciones normativas en el fallo recurrido acorde a los presupuestos exigidos para esta causal, por lo que este cargo casacional no debe centrarse en el desacuerdo con la valoración probatoria, ni corresponde en sede casacional valorar los medios de prueba, ni comparar informes periciales, así:

[...] 24. **En cuanto a la causal tercera, el conjuer nacional señala los elementos que deben considerarse para viabilizar el recurso por esa causal, en específico “Identificar la norma de derecho que ha sido indirectamente infringida en la parte resolutive de la sentencia, por la transgresión de los preceptos jurídicos que rigen la valoración de la prueba”; y, luego de ello indica que no es suficiente el desacuerdo con la valoración probatoria sino evidenciar las infracciones normativas de acuerdo a los presupuestos que se exigen para esta causal; y, señalar con exactitud y de manera clara, el cargo de esta causal que se acusa; por tanto, se determinó que no procede la causal, en razón de que el recurrente no estableció las normas que estima infringidas.**

25. **Es así, que el juzgador argumentó que el recurrente no fundamentó la denominada infracción indirecta contenida en la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, que contempla indicar la forma en que la norma de valoración probatoria incidió en la violación de la norma sustantiva en la parte resolutive de la decisión.**

[...] 31. Es pertinente reiterar, que al efectuar el **examen de admisibilidad del recurso de casación**, le corresponde al conjuer verificar si el recurso ha sido debidamente concedido [...] en tal razón, **no se encuentra dentro de sus competencias [...] aplicar**

¹² CCE, sentencia 1217-16-EP/21, 05 de mayo de 2021, párrs. 31-32.

normas de valoración de prueba ni cotejar los informes presentados en el proceso [...] (énfasis añadido).¹³

30. En el presente caso, el recurso de casación interpuesto por la compañía accionante fue admitido a trámite por el congreso nacional, es decir superó el examen de admisibilidad; por lo que la constatación de los presupuestos que exige la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación debe efectuarse en la motivación de la sentencia de la Sala Nacional.
31. El artículo 76 numeral 7 letra l de la CRE contempla que “no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.
32. Esta Corte Constitucional en la sentencia 1679-12-EP/20, advirtió que la doble exigencia de la garantía de la motivación establecida en la antedicha disposición, implica que si en un caso “se observa que la argumentación del fallo no permite conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión [...] no satisface la obligación de enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión y de explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”; y, que el alcance de la garantía se incumple si “tampoco evidencia que hayan sido debidamente tomados en cuenta los alegatos de las partes y no existe referencia alguna a los argumentos planteados por [...] los [...] intervinientes en el proceso, incumpliendo además la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes”.¹⁴
33. En la sentencia de la Corte Constitucional 1158-17-EP/21, se consideró que una decisión debe contar con una fundamentación fáctica y normativa suficiente para cumplir la garantía de la motivación.¹⁵ De igual forma se determinó que el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes “puede darse por omisión, si no se contesta en absoluto a los argumentos relevantes de las partes, o por acción, si el juzgador contesta a los argumentos de las partes mediante tergiversaciones, de tal manera que efectivamente no las contesta”.¹⁶
34. El examen de la motivación en fallos emitidos en sede casacional implica según la sentencia de esta Corte Constitucional 442-17-EP/22, la verificación de la fundamentación fáctica y normativa en el fallo de casación, de la siguiente manera:

¹³ CCE, sentencia 1633-21-EP/21, 04 de agosto de 2021, párrs. 24, 25 y 31.

¹⁴ CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 51.

¹⁵ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.

¹⁶ *Ibid.*, párr. 89.

[...] 23. **Ahora bien, en el caso de sentencias de casación, esta Corte considera que, en principio, la fundamentación fáctica correspondería a la exposición del contenido o a los elementos relevantes de la sentencia recurrida que se van a confrontar con los cargos casacionales que han sido admitidos; salvo que [...] la Corte Nacional de Justicia realice un análisis de mérito [...] en la cual la fundamentación fáctica se verificaría además con los hechos dados por probados [...]** 24. **Por otra parte, en relación con la fundamentación normativa, esta Corte ha dicho que esta “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”** (sentencia 1158-17-EP/21, párr. 61.1) [...] (énfasis añadido).¹⁷

35. En función de lo expuesto, en la indicada sentencia 442-17-EP/22 se analizó si en el fallo de la Sala Nacional se dio respuesta al cargo deducido en el recurso de casación (vicio de incongruencia frente a las partes), a través de una decisión en sede casacional que cuente con una fundamentación fáctica suficiente (exposición de los elementos principales de la sentencia recurrida) y con una fundamentación normativa suficiente (enunciación de las normas y principios, así como la explicación de su pertinencia al caso de casación).¹⁸

36. Esto en virtud de que, del vicio de incongruencia frente a las partes por falta de respuesta a un argumento relevante del sujeto procesal, se arriba a la deficiencia de insuficiencia motivacional en “sentido estricto”, conforme a las sentencias 399-21-EP/24 y 1852-21-EP/25, recogidas en la sentencia 1788-21-EP/25 de la siguiente manera:

[...] 40. [...] este Organismo, en un primer momento, señaló que se vulnera esta garantía cuando hay deficiencia motivacional por: i) inexistencia; ii) insuficiencia y iii) apariencia. Sin embargo, en la **sentencia 1852-21-EP/25, esta Corte aclaró que la apariencia no es otra categoría de deficiencia motivacional, sino que se subsume en los déficits de inexistencia e insuficiencia.** 41. En cuanto a los vicios motivacionales que generan una motivación aparente, la Corte ha sostenido que, aunque una **motivación pueda parecer suficiente, si se encuentra viciada por ser incongruente, en realidad es insuficiente y vulnera la garantía de la motivación.**¹⁹ **Esta incongruencia se presenta frente a las partes cuando no se responde un argumento relevante, es decir, aquel que incide en la resolución del problema jurídico.**²⁰ Por ello, en la sentencia 1852-21-EP/25 se

¹⁷ CCE, sentencia 442-17-EP/22, 28 de abril de 2022, párrs. 23-24.

¹⁸ *Ibid.*, párrs. 29-31: “29. De lo anterior, **la Corte observa que la sentencia impugnada expuso los elementos de la sentencia recurrida** que consideró relevantes para realizar el control de legalidad con base en la causal de casación invocada, **así como las razones por las cuales concluyó que el cargo casacional resultaba improcedente [...]** 30. Por tanto, se verifica que la sentencia dio respuesta al cargo casacional planteado mediante la **enunciación de los hechos y las normas jurídicas en que se fundamenta** y a través de la exposición de un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación de las normas al recurso bajo análisis. 31. **El razonamiento anterior lleva a esta Corte a concluir que la decisión impugnada contiene una enunciación y justificación suficiente de los hechos y las normas jurídicas en que se funda y la justificación suficiente de la pertinencia de su aplicación al recurso planteado**” (énfasis añadido).

¹⁹ CCE, sentencia 399-21-EP/24, 25 de septiembre de 2024, párr. 31.

²⁰ CCE, sentencia 751-15-EP/21, 17 de marzo de 2021, párr. 72.

determinó que cuando una decisión incurre en los **vicios motivacionales de incongruencia se arriba a la deficiencia motivacional de insuficiencia en sentido estricto**.²¹ De ahí que, la Corte haya esclarecido que la motivación aparente no es una tercera categoría a la inexistencia y a la insuficiencia.²² [...] 45. En ese sentido, **corresponde examinar si la Sala Nacional se pronunció sobre las alegaciones relevantes del procesado** [...] (énfasis añadido).²³

37. Es así que en el fallo que rechazó el recurso de casación, la Corte Constitucional constatará si la Sala Nacional respondió al cargo casacional deducido con base a la tercera causal del artículo 3 de la Ley de Casación, consistente en la falta de aplicación del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil -valoración de la prueba en su conjunto- (infracción indirecta en materia casacional), mediante una decisión que cuente con una fundamentación fáctica suficiente (es decir, si se expuso las partes relevantes de la sentencia del Tribunal Distrital) y con una fundamentación normativa suficiente (esto es, si se enunció las normas y principios que fundan su decisión, así como explicó la pertinencia de su aplicación al caso casación); y, así evidenciar si la Sala Nacional incurrió en el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes, que arribó a la deficiencia de insuficiencia motivacional en sentido estricto.
38. En este punto se procede primero a analizar si la alegación de la casacionista contenía un carácter relevante, esto es que incidía en la resolución del problema jurídico en el fallo de casación.²⁴ Al respecto, el cargo casacional deducido con base en la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación por la compañía accionante fue el siguiente:

[...] **NORMAS DE DERECHO QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS.** - Mi representada considera que se ha **dejado de aplicar el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil (precepto jurídico relativo a la valoración de la prueba)** que ha conducido a una falta de aplicación de numerales 7 y 9 del artículo 10 de la Ley de Régimen Tributario Interno vigente en el ejercicio económico 2004.

²¹ CCE, sentencia 1852-21-EP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 24.1: “24.1. **Cuando una decisión** del poder público **incurre** en los vicios de incoherencia decisional o de **incongruencia, necesariamente se vulnera la garantía de la motivación. Esto se debe a que, en estos casos, se afecta directamente el derecho a la defensa.** En el primer caso, se obstaculiza por completo a las partes procesales conocer los motivos por los cuales se toma la decisión –motivación inexistente–, mientras que en el segundo **se le niega conocer las razones por las que sus alegaciones relevantes fueron desestimadas –motivación insuficiente en sentido estricto**” (énfasis añadido).

²² *Ibid.*, párr. 23.

²³ CCE, sentencia 1788-21-EP/25, 01 de mayo de 2025, párrs. 40, 41 y 45.

²⁴ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 87:

[...] 87. La incongruencia frente a las partes no surge cuando se deja de contestar cualquier argumento de las partes, sino solo los relevantes, es decir, aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico. Para evaluar si la incidencia es o no significativa, es preciso atender al contexto del debate judicial y al estándar de suficiencia aplicable al caso concreto [...] Los argumentos de las partes son especialmente relevantes cuando apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador [...].

[...] **GLOSA SOBRE “PAGOS EFECTUADOS A TERCERIZADORAS”** [...] **El vicio o error en la valoración de la prueba** incurrido por la Sala Única del Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Tributario, en la sentencia recurrida, **consiste en la omisión de la valoración de la prueba en su integridad conforme lo dispone el segundo inciso del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil** [...] **la misma que exige al juzgador que valore todas las pruebas; y, en la especie, se establece una omisión en la valoración del informe pericial elaborado por el Ing. Carlos Moyano Ormaza, en el cual, anexó de manera detallada los reembolsos realizados a Tercerizadoras** [...] **La norma sobre valoración de la prueba exige al juzgador expresar en su resolución la valoración de TODOS los medios probatorios practicados dentro del proceso, lo cual implica la obligación inexcusable de analizar integralmente las pruebas aportadas por las partes** [...] **La aseveración de la sentencia parte de un supuesto equivocado, dado que, señala que los anexos presentados por el Perito y que sustentan sus conclusiones no son aceptados por que son copias simples a las cuales se les agregó un sello de un contador, sin firma de responsabilidad.** Es necesario destacar que el Perito no tenía ni tiene la obligación de presentar copias simples ni certificadas. Su labor, únicamente radica en informar sobre lo observado en la diligencia realizada en base a los documentos originales de la compañía. No obstante, y con la finalidad de demostrar gráficamente las conclusiones a las que arribó, procedió a presentar dichas copias, las mismas que, **posteriormente fueron consignadas por mi representada, en copias debidamente certificadas por Notario Público.** En este sentido, de manera acertada, la sentencia señala que las copias certificadas “copias notarizadas” presentadas por el actor, de conformidad con lo dispuesto en artículo 270 Código Tributario, pueden ser valoradas por ser documentos certificados por el funcionario público correspondiente. **Sin embargo, de manera equivocada, advierte que dichas copias certificadas no son acogidas por cuanto, a entender del juzgador, simplemente se presentaron las facturas de reposición y planillas de aportación al seguro social sin realizar una confrontación de lo ya aceptado en la reclamación administrativa, lo que impide verificar la vinculación de dichos soportes a la diferencia establecida por la administración tributaria.**

[...] **GLOSA SOBRE “DEPRECIACIÓN DE MAQUINARIAS Y EQUIPOS Y DEPRECIACIÓN DE ACTIVOS FIJOS”** [...] **La norma relativa a la valoración de la Prueba que no ha sido aplicada sentencia es la contenida en el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, la misma que exige al juzgador que valore todas las pruebas; y, en la especie, se establece una omisión en la valoración del informe pericial elaborado por el Ing. Carlos Moyano Ormaza, en el cual, señaló lo siguiente:** “*Tal como se demuestra [...] se revisaron los documentos soportes [...] registrados en la contabilidad de la compañía REYBANPAC C.A. [...]*” [...] **En el evento que la prueba hubiera sido valorada, no podría concluirse, como erradamente hace la sentencia recurrida, señalando que sobre la glosa “Depreciación de maquinarias y equipos y depreciación de activos fijos” no constan pruebas que sustenten la propiedad de los bienes [...]** (énfasis añadido).²⁵

39. Es así que la norma que se alega como inaplicada dentro del cargo casacional interpuesto bajo el fundamento de la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, es el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil en cuanto que “La prueba deberá ser apreciada en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de

²⁵ Escrito del recurso de casación constante de fojas 4023 a 4028 del expediente.

las solemnidades prescritas en la ley sustantiva para la existencia o validez de ciertos actos. El juez tendrá la obligación de expresar en su resolución la valoración de todas las pruebas producidas”, cuyo texto se encuadraría en la antedicha causal casacional conocida como “infracción indirecta”, esto es: “3ra. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho en la sentencia o auto”; por lo que una vez que fue admitido el cargo por el congreso nacional, resultaba relevante que esta alegación sea respondida en el fallo de casación, a fin de que la Sala Nacional dilucide si en efecto fue o no aplicada esta disposición en la sentencia del Tribunal Distrital.

40. En efecto, la Sala Nacional debía pronunciarse expresamente sobre el cargo casacional admitido, dado que contiene un carácter relevante para incidir en la decisión del fallo de casación. Siendo así, se constatará lo expuesto en el párrafo 37 *ut supra*.
41. Esto es, que se denotará si en el fallo de casación se dio respuesta con una fundamentación fáctica y una fundamentación normativa suficientes a la alegación relevante relativa al cargo casacional de infracción indirecta; y, si se configura el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes que haya arribado a la deficiencia de insuficiencia motivacional en sentido estricto.
42. En cuanto a fundamentación fáctica del fallo de casación, se evidenciará si la Sala Nacional expuso las partes principales de la sentencia del Tribunal Distrital relacionadas al cargo casacional planteado. En relación a la fundamentación normativa, se observará si consta la enunciación de las normas y principios jurídicos, así como la explicación de la pertinencia de su implementación en torno al caso de casación.
43. En este sentido, la Corte Constitucional verifica que en los considerandos primero y segundo del fallo de casación, la Sala Nacional detalló la competencia e integración del tribunal casacional; en los considerandos tercero, cuarto y quinto incluyó la presentación del recurso de casación y los errores alegados, así como la validez del proceso; en tanto que en los considerandos sexto, séptimo y octavo indicó la norma jurídica en la que se sustenta y los argumentos del recurrente para fundamentar el vicio señalado, así como la contestación al recurso; de todo lo cual se determina que este medio extraordinario de impugnación fue deducido en efecto con base a la tercera causal del artículo 3 de la Ley de Casación en el vicio de la falta de aplicación del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, siendo este el cargo casacional admitido y del cual debía realizarse el pronunciamiento respecto de la denominada infracción indirecta.

44. Es así que, consta en el considerando noveno del fallo de casación que la Sala Nacional, en el subnumeral 9.1, procedió a citar la normativa aplicable al caso, esto es el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil (“CPC”) -en relación con los numerales 7 y 9 del artículo 10 de la Ley de Régimen Tributario Interno-; en el subnumeral 9.2, refirió el alcance doctrinario del error al amparo de la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación; y, en el subnumeral 9.3, realizó el análisis correspondiente indicando los cuatro criterios jurisprudenciales para la configuración de la infracción indirecta en materia casacional, señalando en los subnumerales 9.3.1 y 9.3.2 que se cumplieron el primero y el segundo, así:

[...] **9.3. Análisis del caso *sub judice*.** - Para demostrar el vicio al amparo de la causal tercera del art. 3 de la Ley de Casación, siguiendo la línea jurisprudencial de esta Sala Especializada de lo Contencioso Tributario, la proposición jurídica debe contener, como mínimo los siguientes puntos: **1. Identificar de forma precisa el medio de prueba que a su juicio no ha sido valorado en la sentencia; 2. Determinar con precisión la norma procesal sobre valoración de prueba que ha sido violada; 3. La demostración lógica y jurídica de la forma cómo ha sido violada la norma sobre valoración del medio de prueba respectivo; y, 4. La identificación de la norma sustantiva o material que ha sido aplicada erróneamente o que no ha sido aplicada a consecuencia del yerro en la valoración probatoria.** **9.3.1. En la verificación del cumplimiento de estos requisitos mínimos,** esta Sala Especializada hace las siguientes consideraciones: En lo que concierne a la identificación de los medios de prueba que a juicio de la empresa recurrente, no han sido valorados en la sentencia: Por la glosa “Pagos efectuados a Tercerizadoras” sostiene que: “*Mediante escrito de 6 de abril de 2015, mi representada adjuntó 2424 fojas certificadas por la Notaría XVI del cantón Guayaquil, las cuales consisten en facturas y comprobantes. De aquellas copias certificadas, conforme se desprende de la sentencia, de fojas 1608 a 3083 y 3508 a 3996, constan los reembolsos realizados por las tercerizadoras, así como planillas de aportación al seguro*”. Por la glosa “*Depreciación de Maquinarias y Equipos y Depreciación de Activos Fijos*” señala: “*Mediante escrito de 6 de abril de 2015, mi representada adjuntó 2424 fojas certificadas por la Notaría XVI del cantón Guayaquil, las cuales consisten en facturas y comprobantes. De aquellas copias certificadas, conforme se desprende de la sentencia, de fojas 3084 a 3485, constan los documentos de soporte que prueban la propiedad de los bienes depreciados*”. **Por lo que, se considera que se ha dado cumplimiento con este primer requisito.** **9.3.2. En cuanto al requisito de determinación de la norma sobre valoración de prueba que ha sido violada, el recurrente señala que la infracción recae en el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil,** cuyo contenido fue transcrito íntegramente *ut supra* y que establece que la prueba deberá ser apreciada en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, y que el juez tendrá obligación de expresar en su resolución la valoración de todas las pruebas producidas. **Norma que es acusada como infringida por el vicio de falta de aplicación,** por lo cual pretende casar la sentencia, en particular porque sostiene que el Tribunal de instancia no ha expresado en su resolución la valoración de todas las pruebas producidas; **con lo que se verifica el cumplimiento de este segundo requisito** [...] (énfasis añadido).

45. En lo posterior, la Sala Nacional procedió a examinar en el fondo el cumplimiento de los dos criterios restantes de la infracción indirecta en sede casacional, comenzando

por examinar el tercer estándar en cuanto si existe una demostración lógica y jurídica de la forma cómo ha sido violada la norma sobre valoración del medio de prueba respectivo, para de ser necesario pasar a verificar el cuarto parámetro, concluyendo - luego de una constatación de la sentencia del Tribunal Distrital recurrida-, en los subnumerales 9.3.3 y 9.3.4, lo siguiente:

[...] **9.3.3. Sobre la demostración lógica y jurídica de la forma cómo ha sido violada la norma sobre valoración del medio de prueba respectivo, debemos remitirnos a la sentencia recurrida** y verificar si en efecto los soportes documentales de facturas y comprobantes presentados para desvanecer las glosas pagos efectuados a tercerizadoras (reembolsos de gastos) y depreciación de maquinarias y equipos y depreciación de activos fijos (sustento de propiedad); no fueron valoradas por los juzgadores, al no considerar el informe del perito Moyano Ormaza, pues señala que el Tribunal no acepta las conclusiones respecto de los reparos y justificativos presentados a las diferencias establecidas por la Administración Tributaria en virtud de que se han anexado al referido informe documentos en copias simples, las cuales tiene un sello de un contador sin firma de respaldo, circunstancias por las cuales se han ratificado las glosas impugnadas; por lo que al respecto debemos considerar:

1) En el punto 6.2. de la sentencia se analizan los “Casilleros 723, 736 y 751 correspondientes a “Pagos efectuados a tercerizadoras” [...].²⁶

2) Extracto destacado de la sentencia, con lo cual se corrobora que en efecto el Tribunal de instancia si se pronunció sobre las copias notarizadas, las cuales ejerciendo su facultad de sana crítica concluyó que, a más de que fueron presentadas

²⁶ La Sala Nacional cita al Tribunal Distrital:

[...] se empieza por identificar el sustento de la emisión de la glosa en el acto impugnado, esto es: “(a) No presenta documentación soporte por el total de USD. 89.683,78 (comprobantes de venta emitidos por la compañía Kilatrade S.A.). (b) Facturas emitidas por la compañía Kilatrade S.A. que no cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 18 del Reglamento de Comprobantes de Venta y de Retención: no contienen fecha de emisión y pertenecen a otro periodo fiscal, por un total de USD 150.254,65; y, (c) Reembolso de gastos que no están soportados con planillas de aportación al IESS por el valor de USD 1.877.880,03”; y sobre los cuales la contribuyente ofreció presentar documentos de soporte dentro de la etapa probatoria; en el **punto 6.2.3 se refiere a lo manifestado por los peritos Ing. Marlon Campaña y Carlos Moyano Ormaza**, por cada uno de los puntos base de la glosa y en el punto 6.2.4) efectúa el análisis de los informes presentados contraponiendo lo referido por cada uno de ellos, efectuando un ejercicio de apreciación sobre sustentos y soportes cuestionados. A renglón seguido, deja constancia de: (fs.4013 y 4014): “los anexos presentados por el perito (fs. 268 a 515 y 627 a 920) y que afirma sustentan sus conclusiones no son aceptados por que son copias simples a las cuales se les agregó un sello de un contador, sin que conste firma de responsabilidad y en caso de que si hubieren estado firmados, no es función de dicho profesional el certificar copias como originales; y respecto a las copias notarizadas presentadas por el actor después de dictado autos para resolver (a fojas 1.608 a 3.083) enlistados como “Descargo de glosa RBP 2004 Casillero 723-736-751 Kilatrade” – según foja sin numerar precedente de la foja 1.608 del proceso) v (a fojas 3.508 a 3.996). enlistados como “Descargo de glosa RBP 2004 Casillero 723-736-751 Filiales”, si bien de conformidad a lo señalado en el artículo 270 del Código Tributario es posible su valoración al ser documentos certificados por el funcionario público correspondiente, al haberse simplemente presentado las facturas de reposición y planillas de aportación al seguro social sin realizar una confrontación de lo ha aceptado en la etapa determinativa y dentro de la reclamación administrativa, esto impide verificar la vinculación de dichos soportes a la diferencia establecida por la administración tributaria.” (El subrayado corresponde a esta Sala de Casación) [...] (énfasis añadido).

después de dictar autos para resolver (una vez concluida la etapa probatoria), no son suficientes, lo que le lleva a la convicción a esta Sala de Casación de que para el establecimiento del hecho fáctico, si fueron consideradas, revisadas y señalaron con precisión las razones para ser descartadas, más aun cuando el Tribunal de instancia, establece que se encuentran impedidos de verificar la vinculación de dichos soportes a la diferencias establecidas por la administración tributaria.

3) En el punto 6.3. de la sentencia se analizan los “Casilleros 726 y 770” correspondientes a “Depreciación de Maquinarias y Equipos y Depreciación de Activos Fijos”²⁷ [...] este es el criterio del Tribunal juzgador al que le da un valor jurídico en uso de su sana crítica, específicamente en cuanto al sustento de propiedad de los bienes [...].

4) Pero adicionalmente, sobre el medio de prueba que el recurrente afirma no haber sido valorado, el Tribunal de instancia se pronuncia sobre las copias notariadas presentadas por la empresa para desvanecer las glosas, ejerciendo su facultad de sana crítica y concluyó que a más de que fueron presentadas fuera de tiempo, no son suficientes ya que son fotocopias simples de facturas sin ningún detalle como la descripción de los conceptos, lo que no permite a los juzgadores vincularlos para justificar la propiedad, pues no identifican a qué bienes se vinculan en relación a los enlistados en la Resolución [...] se observa que para formar su convicción sobre el elemento fáctico, fueron consideradas [...].

9.3.4. De todo lo expuesto y de las transcripciones efectuadas sobre las glosas confirmadas por el Tribunal de instancia y que son motivo de la casación, con fundamento en la falta de valoración de las copias notariadas de los documentos de soporte y las conclusiones del perito Ing. Carlos Moyano, la sentencia ha establecido

²⁷ La Sala Nacional cita al Tribunal Distrital:

[...] respecto de los cuales se establecieron diferencias conforme se desprende del acto impugnado por cuanto: "(a) No justificó la propiedad de los bienes enlistados en el cuadro inserto en el considerando 16.106 de la resolución impugnada, por un valor de USD 165. 989,56; y, (b) Justificó parcialmente la propiedad de los bienes enlistados en el cuadro inserto en el considerando 16.107 de la resolución impugnada, existiendo una diferencia por un valor de USD 5.905,02 "; de la misma que el caso anterior, ofrece presentar documentos de soporte dentro de la etapa probatoria, en todo caso, **el punto 6.3.3 de la sentencia se refiere a lo informado por los peritos Ings. Marlon Campaña y Carlos Moyano Ormaza**, y lo que contestan a las preguntas efectuadas durante la etapa del juicio (pregunta 3); en el punto 6.3.4 analizan los portazgos (sic), el de la administración que ratifica lo dicho (16.106 y 16.107) en la resolución impugnada, mientras que sobre el de la empresa actora, Carlos Moyano (fs. 4014 vlt. y 4015) deja constancia de que: *“el anexo No. 4 presentado por el perito (fs. 517 a626) es un cuadro de los bienes depreciados y los arrastres de los porcentajes de depreciación, que en nada justifica la propiedad de los bienes y además que es un listado sin firma de responsabilidad, por lo que no tendrían ningún valor probatorio; respecto al anexo No. 6 (fs. 921 a 1.103) y que afirma sustentan sus conclusiones no son aceptados por que son copias simples a las cuales en algunos se les agregó un sello de un contador, sin que conste firma de responsabilidad y así estuviere firmado, no es función de dicho profesional el certificar copias como originales: y respecto a las copias /totalizadas presentadas por el actor después de dictado autos para resolver (a fojas 3.084 a 3.485) enlistados como Descargo de glosa Casillero 726-770 RBP 2004”, si bien de conformidad a lo señalado en el artículo 270 del Código Tributario es posible su valoración al ser documentos certificados por el funcionario público correspondiente, al haberse simplemente presentado facturas sin ningún detalle, la descripción de los conceptos de las mismas no permiten identificar a qué bienes se vinculan de los enlistados en los cuadros insertos en los considerandos 16.106 y 16.107 de la resolución impugnada”*. (El subrayado corresponde a este Tribunal de Casación) [...] (énfasis añadido).

que por tratarse de copias simples sólo con un sello del contador sin firma de responsabilidad, es decir se ha pronunciado expresamente, tanto así que sobre los mismos ha ido estableciendo **las razones por las cuales el informe pericial y sus anexos, así como los comprobantes y facturas notarizadas no gozan del valor probatorio suficiente que, permitan justificar las diferencias emitidas por el SRI; en ese sentido, esta Sala de Casación [...] verifica que los jueces se han pronunciado expresamente sobre las pruebas que el recurrente, afirma “falta de aplicación” del Art. 115 del CPC, por lo cual no se configura el tercer requisito [...] mal cabe que se analice el otro elemento que configuraría la proposición jurídica completa, es decir, la violación indirecta [...] de las normas sustantivas [...] (énfasis añadido).**

46. En consecuencia, esta Corte Constitucional constata que el fallo de casación atendió expresamente el cargo casacional deducido por la compañía accionante, de falta de aplicación de la norma procesal de valoración de la prueba en su conjunto contenida en el artículo 115 del CPC, denotando que el Tribunal Distrital sí la implementó, por lo que decidió negar el recurso de casación, refiriéndose incluso al aducido informe del perito Ing. Carlos Moyano Ormaza que la compañía accionante alega habría sido excluido (ver párr. 45 y pies de página 26 y 27 *ut supra*: cita los subnumerales 9.3.3 y 9.3.4 del fallo de casación que se remiten a los considerandos 6.2.3 y 6.3.3 de la sentencia del Tribunal Distrital que señalan que los informes periciales de los Ings. Marlon Campaña y Carlos Moyano Ormaza se consideraron).
47. En efecto, se denota que la Sala Nacional sí contestó de forma expresa al cargo casacional admitido; y, con base al alcance de la causal casacional tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, así como de los criterios de la jurisprudencia para establecer si se cumplía con la configuración de la denominada infracción indirecta en materia casacional, concluyó que de los cuatro criterios jurisprudenciales para el efecto, se cumplieron los dos primeros, pues la compañía recurrente identificó el medio de prueba que no habría sido valorado y determinó al artículo 115 del CPC como norma procesal de valoración integral de la prueba como la disposición que no se habría aplicado en la sentencia recurrida.
48. En tanto que se evidencia que la Sala Nacional estableció que el recurso de casación incumplió el tercer estándar, por no constar una demostración lógica y jurídica de la forma cómo ha sido violada la norma sobre valoración del medio de prueba respectivo -puesto que al contrario se evidenció que dicha disposición sí fue implementada por el Tribunal Distrital, por lo que sin ser necesario pasar al cuarto parámetro -infracción indirecta de las normas sustantivas-, decidió rechazar este medio de impugnación extraordinario de carácter estricto.
49. En conclusión, el fallo de casación sí respondió el cargo casacional con una fundamentación fáctica suficiente, al constar las citas de las partes principales de la sentencia del Tribunal Distrital recurrida y el análisis de la sala casacional en relación

con el cargo deducido; así como con una fundamentación normativa suficiente, al haber la Sala Nacional enunciado las normas y principios jurídicos que le permitían efectuar el examen de fondo y explicado su pertinencia para aplicarlos al caso de casación.

50. En definitiva, Sala Nacional no incurrió en el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes; ni su decisión arribó a una deficiencia de insuficiencia motivacional en sentido estricto, porque esta concomitancia ocurre si se: **“incurrió en el vicio de incongruencia frente a las partes al no pronunciarse [...] lo cual necesariamente produce una motivación insuficiente en sentido estricto [que] niega al recurrente la posibilidad de conocer las razones por las que sus alegaciones relevantes fueron desestimadas”** (énfasis añadido).²⁸ Esto por cuanto **“las deficiencias motivacionales [...] por las cuales una argumentación jurídica [...] podría vulnerar la garantía de la motivación si esta es [...] insuficiente en sentido estricto [...] pueden ocurrir cuando la decisión judicial contiene [...] incongruencia”** (énfasis añadido).²⁹
51. Es así que no se violó el artículo 76, número 7, letra l) de la CRE que contempla el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
52. Esta Corte Constitucional recuerda que en una acción extraordinaria de protección no es posible revisar los medios de prueba, ni la valoración probatoria de los órganos jurisdiccionales en casos de la justicia ordinaria -como el presente-.³⁰
53. El examen en este caso se ha circunscrito a constatar que el fallo de casación no incurrió en el vicio de incongruencia frente a las partes y que no se arribó a la deficiencia de insuficiencia motivacional en sentido estricto; sin pronunciarse sobre la corrección de la decisión impugnada, puesto que la garantía de la motivación **“no asegura a las personas que las decisiones de las autoridades [...] cuenten con una motivación correcta [...] sino que tengan una motivación suficiente”** (énfasis añadido);³¹ por ello subraya que **“la sentencia no incurrió en el vicio de incongruencia frente a las partes, sin que a esta Corte le corresponda evaluar en este caso la corrección”** (énfasis añadido).³²

²⁸ CCE, sentencias 1852-21-EP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 24.1; y, 1788-21-EP/25, 01 de mayo de 2025, párr. 53.

²⁹ CCE, sentencias 1852-21-EP/25, 14 de febrero de 2025, párrs. 20, 20.1 y 20.2; y, 2531-22-EP/25, 31 de julio de 2025, párr. 30.

³⁰ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 52-55: “[...] esta Corte no puede revisar los méritos de lo decidido por los jueces de instancia [...] excepcionalmente y de oficio podrá revisar lo decidido en el proceso originario de una garantía jurisdiccional, es decir, realizar un control de méritos [...]”.

³¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 24.

³² CCE, sentencia 1852-21-EP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 31.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **3160-22-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
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 Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 09 de abril de 2026. Sin contar con la presencia de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



316022EP-8e3d7



Caso 3160-22-EP

Razón.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veinte de abril de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**CRISTIAN RAUL
CAIZA
ASITIMBAY**



Dictamen 2-26-RC/26
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 16 de abril de 2026

CASO 2-26-RC

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

DICTAMEN 2-26-RC/26

Resumen: El presente dictamen de procedimiento sobre la vía para la modificación constitucional examina la propuesta de enmienda mediante referéndum (art. 441.1 CRE) presentada por José Alejandro Manrique Machado para modificar el artículo 258 de la Constitución, relacionado con el mecanismo de designación de la autoridad que preside el Consejo de Gobierno del régimen especial de la provincia de Galápagos. Luego del análisis correspondiente, este Organismo resuelve rechazar el pedido de dictamen sobre el procedimiento de la iniciativa presentada, por cuanto la solicitud no cumple con los requisitos formales establecidos en la Constitución y en la LOGJCC para iniciativas ciudadanas de reforma constitucional mediante enmienda.

1. Antecedentes procesales

1. El 23 de febrero de 2026, José Alejandro Manrique Machado (“**proponente**”) presentó una propuesta de enmienda al artículo 258 de la Constitución (“**propuesta**”) relacionada con el mecanismo de designación de la autoridad que preside el Consejo de Gobierno del régimen especial de la provincia de Galápagos.
2. El 23 de febrero de 2026, se realizó el sorteo a través del sistema automatizado de la Corte Constitucional y correspondió la sustanciación de la causa al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 07 de abril de 2026.

2. Competencia

3. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para emitir el dictamen de conformidad con lo previsto en el artículo 443 de la Constitución (“**CRE**”) y el artículo 99 número 1 de la LOGJCC, con el fin de determinar la aptitud del procedimiento o vía para la propuesta de reforma constitucional.

3. Cuestiones previas

3.1. Sobre la enmienda constitucional mediante referéndum

4. La propuesta de **enmienda** mediante referéndum del artículo 258 de la Constitución, en lo relativo a la forma de elección de la autoridad que preside el Consejo de Gobierno del régimen especial de Galápagos, ha sido presentada por un ciudadano (art. 441.1 CRE). En este

contexto, la Constitución ecuatoriana establece un sistema gradado de modificación constitucional que comprende tres mecanismos,¹ entre los cuales se distinguen dos mecanismos de reforma: la enmienda (art. 441 CRE) y la reforma parcial (art. 442 CRE); y, uno de reconfiguración del texto constitucional, es decir, la convocatoria a una asamblea constituyente (art. 444 CRE).² En particular, en el caso de enmienda esta se puede realizar mediante referéndum convocado por el presidente de la República o por iniciativa ciudadana (art. 441.1 CRE), o por trámite parlamentario (art. 441.2 CRE).

5. En el caso *in examine*, la propuesta de modificación constitucional busca ser canalizada a través del mecanismo de enmienda mediante referéndum por la **iniciativa ciudadana** (art. 441.1 CRE). Sobre este punto, este Organismo ha señalado que “la enmienda constitucional respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional”.³ En efecto, la enmienda constituye un mecanismo orientado a introducir modificaciones puntuales en la Constitución vigente, sin alterar los límites materiales previstos en el artículo 441 de la Constitución. En otras palabras, se trata de cambios específicos que deben observar estrictamente los límites materiales y procedimentales previstos tanto en la Constitución como en la LOGJCC. Por consiguiente, una enmienda constitucional no puede implicar una modificación que afecte significativamente el diseño constitucional.⁴
6. De igual forma respecto de la enmienda mediante referéndum, su procedimiento por iniciativa ciudadana comprende las siguientes fases: **i)** presentación de la solicitud,⁵ **ii)** dictamen de vía,⁶ **iii)** dictamen sobre la convocatoria a referendo, que incluye el control de constitucionalidad de los considerandos introductorios y del cuestionario,⁷ **iv)** recolección de firmas,⁸ **v)** verificación por el Consejo Nacional Electoral, **vi)** convocatoria a referéndum;⁹ y, **vii)** referéndum. Dentro de esta ruta procedimental, la Corte interviene a través de dos momentos de control: primero, mediante el **dictamen de vía** (arts. 100-101 LOGJCC), en el que la Corte determina la aptitud del procedimiento o vía de la propuesta de reforma constitucional presentada por iniciativa ciudadana; y, segundo, mediante el **control constitucional de la convocatoria a referéndum** (arts. 102-105 LOGJCC) en el que se examina la constitucionalidad de los considerandos que introducen la pregunta y del cuestionario. En este último control, este Organismo verifica la garantía plena de la libertad del elector y cumplimiento de las cargas de libertad y claridad para el elector (art. 103.3

¹ CCE, sentencia 10-24-RC/25, 01 de mayo de 2025, párr. 6: “La reforma a la Constitución, sus límites y procedimientos son una garantía extraordinaria de la supremacía de la Constitución que, en textos rígidos como en el Ecuador, debe funcionar como un seguro para que los cambios efectuados no sobrepasen los límites de reforma establecidos en la Constitución”.

² CCE, sentencia 2-24-RC/24, 16 de mayo de 2024, párr. 15.

³ CCE, sentencia 1-19-RC/19, 02 de abril de 2019, párrs. 9-11.

⁴ CCE, sentencia 2-24-RC/24, 16 de mayo de 2024, párr. 17.

⁵ CCE, sentencia 4-25-RC/24, 23 de octubre de 2025, párr. 18.

⁶ CCE, sentencia 2-10-RC/22, 20 de abril de 2022, párr. 16.

⁷ CCE, sentencia 10-19-RC/20A, 11 de marzo de 2020, párr. 11.

⁸ Art. 100.2 LOGJCC, establece que cuando la iniciativa provenga de la ciudadanía, incluirá una fase de recolección de las firmas de la ciudadanía previo a la convocatoria a referendo

⁹ Art. 195 del Código de la Democracia, a pedido de la iniciativa ciudadana convocará a referéndum.

LOGJCC), como condiciones indispensables para validez del proceso de decisión democrática.

3.2. Sobre los requisitos formales de la solicitud de enmienda mediante referéndum por iniciativa ciudadana

7. En este marco y para que la Corte Constitucional pueda realizar el control previo de constitucionalidad tanto en el primer dictamen como en el segundo dictamen, es necesario que la solicitud ciudadana cumpla con ciertos requisitos formales. Así, según la Constitución (art. 441.1) y la LOGJCC (arts. 100 al 105), la **solicitud de convocatoria a referéndum** para una enmienda constitucional por iniciativa ciudadana debe contener los siguientes requisitos formales:

- i. Justificación de la legitimación:** el proponente debe acreditar que está en ejercicio de sus derechos políticos para legitimar la presentación de la solicitud de enmienda por iniciativa ciudadana (art. 441.1 CRE). Para lo cual podrá presentar la cédula de ciudadanía o el certificado de votación. La falta de este requisito podrá ser subsanada con la presentación posterior de estos documentos, siempre y cuando se cumplan con los demás requisitos formales.
- ii. Escrito de vía:** el proponente debe acompañar a su solicitud un escrito en el que se sugiera de manera expresa el procedimiento constitucional que, a su criterio, resulta aplicable para la tramitación de la iniciativa, así como las razones de derecho que justifican dicha opción (art. 100 inciso final LOGJCC).¹⁰
- iii. Propuesta normativa:** el proponente debe incluir en su solicitud el texto íntegro, claro y preciso de la modificación de la disposición constitucional que se propone, de modo que permita identificar de manera inequívoca el alcance de la modificación planteada (art. 105.4 LOGJCC).
- iv. Considerandos introductorios de la pregunta:** el proponente debe presentar los considerandos que precedan e introduzcan a la pregunta que será sometida a referéndum en los cuales se exponga, de manera clara, objetiva y suficiente, la finalidad, necesidad y alcance de la enmienda constitucional propuesta. Estos considerandos tienen como finalidad orientar al electorado, por lo que deben formularse en estricta observancia de las garantías de claridad, neutralidad, lealtad y libertad del elector (arts. 103-104 LOGJCC). El control material de los considerandos será objeto del segundo momento de control constitucional.
- v. Cuestionario:** el proponente debe incluir el cuestionario que será sometido a referéndum, el cual deberá contener la pregunta o preguntas estructuradas de manera clara, directa, unívoca y comprensible para el electorado, de modo que permitan expresar una voluntad libre e informada respecto de la propuesta normativa. Asimismo, las preguntas deberán respetar los principios de simplicidad, no inducción y votación separada (art. 105 LOGJCC). El control

¹⁰ Ver verificación formal que se realiza en el dictamen 4-25-RC/25 de 23 de octubre de 2025.

material del cuestionario será objeto del segundo momento de control constitucional.

8. Este Organismo reitera que la constitucionalidad de los considerandos introductorios y del cuestionario serán objeto de análisis en el segundo momento de control, correspondiente al dictamen sobre la convocatoria a referéndum, el cual se efectuará en atención a los parámetros establecidos en los artículos 441.1 de la Constitución y 102 al 105 de la LOGJCC. No obstante, en el control que realiza esta Corte en el dictamen de vía (primer momento) es necesario que la solicitud cumpla de manera concurrente con todos los requisitos formales establecidos (párr. 7 *supra*), previo al análisis de la propuesta normativa para determinar el procedimiento correspondiente, y para que sea posible el control de los considerandos y el cuestionario correspondiente (segundo momento). En consecuencia, de verificarse que la solicitud de enmienda mediante referéndum por iniciativa ciudadana no cumpla con alguno de dichos requisitos, esta Corte no estará obligada a continuar con el análisis y podrá rechazar la propuesta en examen.

3.3. Análisis de los requisitos formales de la solicitud

9. Ahora bien, corresponde a esta Magistratura verificar si la solicitud de convocatoria a referéndum para la enmienda del artículo 258 de la Constitución presentada por José Alejandro Manrique Machado cumple con las exigencias formales previstas en la Constitución y en la LOGJCC. Esta revisión tiene por objeto constatar que la propuesta reúne los **requisitos mínimos** que permitan a este Organismo ejercer el control constitucional en ambos momentos previstos para las solicitudes de enmienda por referéndum provenientes de la iniciativa ciudadana. Por ello, a continuación, se examinará si la propuesta de enmienda presentada por el proponente contiene los requisitos formales sistematizados en el párrafo 7 *supra*.
10. Respecto del requisito (i), relativo a la **justificación de la legitimación** (art. 441.1 CRE), se constata en el expediente que, el 23 de febrero de 2026, José Alejandro Manrique Machado presentó una propuesta de enmienda al artículo 258 de la Constitución, relacionada con el mecanismo de designación de la autoridad que preside el Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la provincia de Galápagos. Sin embargo, no adjuntó ni copia de la cédula de ciudadanía¹¹ ni el certificado de votación.¹² En consecuencia, no cumple con (i).
11. En cuanto al requisito (ii), **escrito de vía** (art. 100, inciso final, LOGJCC), este Organismo observa que el proponente, en su propuesta, refiere el procedimiento de cambio constitucional –enmienda por referéndum– y las razones en derecho que justifican el procedimiento sugerido. En efecto, en el acápite 4 de su solicitud, el proponente identifica que su iniciativa podría tramitarse mediante el procedimiento de enmienda constitucional. Asimismo, en cuanto a la exposición de las razones jurídicas que sustentan su propuesta, el escrito incorpora

¹¹ Ver en el mismo sentido CCE, dictamen 2-19-RC/19, 20 de agosto de 2019, párr. 12; dictamen 6-19-RC/19, 25 de septiembre de 2019, párr. 5; y, dictamen 6-19-RC/19A, 19 de noviembre de 2019, párr. 10.

¹² Este certificado de votación permite comprobar que el proponente se encuentra en ejercicio y goce de los derechos políticos.

apartados titulados “iv. fundamentos de derecho” y “v. fundamentación constitucional reforzada” (mayúsculas omitidas). En consecuencia, la solicitud cumple con (ii).

12. Sobre el requisito (iii), **propuesta normativa** (art. 102 LOGJCC), el proponente indica que su iniciativa sustituiría el inciso segundo del artículo 258 de la Constitución, por el siguiente texto:

Su administración estará a cargo de un Consejo de Gobierno presidido por un representante elegido mediante votación popular por los habitantes de la provincia de Galápagos, para un período fijo de cuatro años, con posibilidad de una sola reelección. El presidente del Consejo de Gobierno ejercerá sus funciones en coordinación con la Función Ejecutiva y conforme a los principios de conservación ambiental, desarrollo sostenible y régimen especial establecidos en la Constitución y la ley.

13. En virtud de que el proponente presenta de manera clara y precisa el texto normativo con el que se pretende enmendar el inciso segundo del artículo 258 de la Constitución, se concluye que cumple con el requisito (iii).

14. Respecto de los requisitos (iv) y (v) **considerandos introductorios de la pregunta y cuestionario** que serán sometidos a referéndum (arts. 104 y 105 LOGJCC), esta Magistratura observa que el proponente no los ha incluido en la iniciativa presentada a pesar de que se trata de la solicitud a una convocatoria a referéndum, en la que deben constar los considerandos y el cuestionario que será sometido a decisión de la ciudadanía. Esta circunstancia también haría imposible el control de constitucionalidad del segundo momento, al impedir examinar con claridad si la propuesta es compatible o no con la Constitución. En conclusión, la solicitud no cumple con los requisitos (iv) y (v).

15. Por lo expuesto, la iniciativa ciudadana cumple de manera parcial con los requisitos formales establecidos por la Constitución y la LOGJCC, al haber presentado el escrito de vía con las razones de derecho que justifica la vía y el texto normativo propuesto. No obstante, carece de los documentos que acreditan la legitimación del proponente, de los considerandos introductorios y del cuestionario que será sometido a referéndum, elementos esenciales dado que las iniciativas ciudadanas de enmienda constitucional se tramitan a través de referéndum (arts. 441.1 CRE y 102-105 LOGJCC). En consecuencia, esta Magistratura queda impedida de continuar con el análisis y procede rechazar la propuesta por falta de cumplimiento de requisitos formales. Esto no obsta a que se puedan presentar nuevas solicitudes cumpliendo los requisitos establecidos en la Constitución y en la LOGJCC.

4. 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. **Rechazar** la solicitud enmienda por referéndum de iniciativa ciudadana presentada por José Alejandro Manrique Machado, para la modificación del

artículo 258 de la Constitución, por no cumplir con los requisitos formales establecidos en la Constitución y en la LOGJCC, en los términos de este dictamen.

2. Dejar a salvo el derecho del proponente de presentar nuevamente su solicitud, una vez que haya cumplido con los requisitos formales referidos en el presente dictamen.

3. Notifíquese y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal que, el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado del juez constitucional Raúl Llasag Fernández, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 16 de abril de 2026. Sin contar con la presencia de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes por una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Voto salvado

Juez: Raúl Llasag Fernández

DICTAMEN 2-26-RC/26

VOTO SALVADO

Juez constitucional Raúl Llasag Fernández

1. Con fundamento en los artículos 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) y 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo el presente voto salvado respecto del dictamen 2-26-RC/26, emitido por la Corte Constitucional en sesión del pleno de 16 de abril de 2026, por las razones que expongo a continuación.
2. En el dictamen 2-26-RC/26, la Corte Constitucional rechazó una propuesta de enmienda constitucional presentada por José Alejandro Manrique Machado. La referida enmienda pretendía modificar el mecanismo de designación de la autoridad que preside el Consejo de Gobierno del régimen especial de la provincia de Galápagos previsto en el artículo 258 de la CRE.
3. En lo principal, los jueces de mayoría en el marco del primer momento y sin alejarse expresamente de todos los dictámenes emanados desde 2019, cambió su lógica de primer momento y con el afán de sistematizar empezó a verificar los siguientes requisitos formales:

3.2. Sobre los requisitos formales de la solicitud de enmienda mediante referéndum por iniciativa ciudadana

7. En este marco y para que la Corte Constitucional pueda realizar el control previo de constitucionalidad tanto en el primer dictamen como en el segundo dictamen, es necesario que la solicitud ciudadana cumpla con ciertos requisitos formales. Así, según la Constitución (art. 441.1) y la LOGJCC (arts. 100 al 105), la **solicitud de convocatoria a referéndum** para una enmienda constitucional por iniciativa ciudadana debe contener los siguientes requisitos formales:
 - i. **Justificación de la legitimación:** el proponente debe acreditar que está en ejercicio de sus derechos políticos para legitimar la presentación de la solicitud de enmienda por iniciativa ciudadana (art. 441.1 CRE). Para lo cual podrá presentar la cédula de ciudadanía o el certificado de votación. La falta de este requisito podrá ser subsanada con la presentación posterior de estos documentos, siempre y cuando se cumplan con los demás requisitos formales.
 - ii. **Escrito de vía:** el proponente debe acompañar a su solicitud un escrito en el que se sugiera de manera expresa el procedimiento constitucional que, a su criterio,

resulta aplicable para la tramitación de la iniciativa, así como las razones de derecho que justifican dicha opción (art. 100 inciso final LOGJCC).^[13]

- iii. **Propuesta normativa:** el proponente debe incluir en su solicitud el texto íntegro, claro y preciso de la modificación de la disposición constitucional que se propone, de modo que permita identificar de manera inequívoca el alcance de la modificación planteada (art. 105.4 LOGJCC).
 - iv. **Considerandos introductorios de la pregunta:** el proponente debe presentar los considerandos que precedan e introduzcan a la pregunta que será sometida a referéndum en los cuales se exponga, de manera clara, objetiva y suficiente, la finalidad, necesidad y alcance de la enmienda constitucional propuesta. Estos considerandos tienen como finalidad orientar al electorado, por lo que deben formularse en estricta observancia de las garantías de claridad, neutralidad, lealtad y libertad del elector (arts. 103-104 LOGJCC). El control material de los considerandos será objeto del segundo momento de control constitucional.
 - v. **Cuestionario:** el proponente debe incluir el cuestionario que será sometido a referéndum, el cual deberá contener la pregunta o preguntas estructuradas de manera clara, directa, unívoca y comprensible para el electorado, de modo que permitan expresar una voluntad libre e informada respecto de la propuesta normativa. Asimismo, las preguntas deberán respetar los principios de simplicidad, no inducción y votación separada (art. 105 LOGJCC). El control material del cuestionario será objeto del segundo momento de control constitucional.
8. Este Organismo reitera que la constitucionalidad de los considerandos introductorios y del cuestionario serán objeto de análisis en el segundo momento de control, correspondiente al dictamen sobre la convocatoria a referéndum, el cual se efectuará en atención a los parámetros establecidos en los artículos 441.1 de la Constitución y 102 al 105 de la LOGJCC. No obstante, en el control que realiza esta Corte en el dictamen de vía (primer momento) es necesario que la solicitud cumpla de manera concurrente con todos los requisitos formales establecidos (párr. 7 supra), previo al análisis de la propuesta normativa para determinar el procedimiento correspondiente, y para que sea posible el control de los considerandos y el cuestionario correspondiente (segundo momento). En consecuencia, de verificarse que la solicitud de enmienda mediante referéndum por iniciativa ciudadana no cumpla con alguno de dichos requisitos, esta Corte no estará obligada a continuar con el análisis y podrá rechazar la propuesta en examen.
4. Es menester recordar que, esta Corte, en el dictamen 4-18-RC/19 distinguió claramente los momentos de control de las reformas constitucionales:
18. Es así, que el primer momento, el del establecimiento de la vía de modificación constitucional se rige por el artículo 101 de la LOGJCC que en su primer inciso dispone: *“Art. 101.- Contenido del dictamen. - El dictamen de la Corte Constitucional deberá indicar cuál de los procedimientos previstos en el Capítulo Tercero del Título*

¹³ Ver verificación formal que se realiza en el dictamen 4-25-RC/25 de 23 de octubre de 2025.

IX de la Constitución debe seguirse para tramitar el proyecto normativo, y las razones de derecho que justifican esta decisión". En esta primera etapa no se establece una temporalidad para la emisión del dictamen de procedimiento de la modificación constitucional, su única regulación es la antes citada, por lo tanto, no se puede confundir con los efectos de los otros dos momentos.

19. El segundo momento, el del control constitucional de la convocatoria a referendo, se rige por los artículos 102 a 105 de la LOGJCC, que abarca al control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta y el cuestionario. En esta segunda fase es aplicable el inciso final de la disposición del artículo 105 de la LOGJCC que establece: "*Si la Corte Constitucional no resolviera sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo, dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, se entenderá que ha emitido dictamen favorable. Esta omisión dará lugar a las sanciones administrativas que correspondan*". En definitiva, exclusivamente en este segundo momento opera el efecto del "*pronunciamiento ficto*" por el paso del tiempo legal, que se entiende se inicia desde el avoco de conocimiento de la Jueza o Juez Constitucional Ponente como se indicó en el Dictamen de esta Corte Constitucional No. 1-19-CP/19 de 16 de abril de 2019.
 20. El control de la constitucionalidad de la modificación constitucional ya aprobada, es el tercer momento de la actuación de la Corte Constitucional que se regula por el artículo 106 de la LOGJCC, a través de una sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales aprobados, se trata de un control posterior sujeto a sus propias reglas, como señala esta norma en su primer inciso: "*Art. 106.- Control posterior de enmiendas, reformas y cambios constitucionales.- Las enmiendas, reformas y cambios constitucionales podrán ser demandados ante la Corte Constitucional, de acuerdo a las siguientes reglas*" (énfasis en el original).
5. Por lo develado, es evidente que "su única regulación es [el artículo 101 de la LOGJCC], por lo tanto, no se puede confundir con los efectos de los otros dos momentos". Este artículo únicamente prevé: i) deberá indicar cuál de los procedimientos previstos en el Capítulo Tercero del Título IX de la Constitución debe seguirse para tramitar el proyecto normativo; y, ii) las razones de derecho que justifican esta decisión. Es decir, en ningún momento el legislador constituyente concibió una fase de admisibilidad para las reformas constitucionales, puesto que, el espíritu constituyente pretendió fortalecer la participación ciudadana. De hecho, al implementar los requisitos del párrafo 3 de este voto, se evidencia un candado a la enmienda constitucional, misma que es el mecanismo más laxo de la CRE y, con ello, se limitaría la participación ciudadana y evadiría darles una respuesta a los proponentes. Tal como sucede en el presente caso.
 6. En mi lectura, una excesiva rigidez de la enmienda lleva a que este mecanismo no pueda cumplir su fin de adecuación y adaptación constitucional y a que, como

consecuencia de ello, se exacerben las intenciones de realizar reformas totales y drásticas a la CRE, esto, considerando que la misma es reglamentaria y genera dificultades de gobernabilidad al impedir la adecuación de distintos planes de gobierno. Dichas intenciones constituyentes permean en el ambiente, la coyuntura y en la cultura política ecuatoriana, por eso, apenas el 16 de noviembre de 2026, se le preguntó al pueblo ecuatoriano sobre la posibilidad de redactar una nueva Constitución.

7. Es por tal razón que, este Organismo debe ser cuidadoso con los momentos de la enmienda, para excluir únicamente aquellas propuestas que deban ser tramitadas por los procedimientos más gravosos de reforma parcial o asamblea constituyente. Además, de abstenerse de juzgar la conveniencia de las propuestas de modificación constitucional, pues, aquello no se enmarca dentro de los límites de su competencia.
8. Por lo expuesto, a criterio de quien suscribe este voto, se debía observar la amplia línea jurisprudencial de reformas constitucionales relativa al primer momento y, así, dotar de una respuesta al proponente sobre si es apto –o no– por enmienda modificar el mecanismo de designación de la autoridad que preside el Consejo de Gobierno del régimen especial de la provincia de Galápagos previsto en el artículo 258 de la CRE.¹⁴ A tal punto que la falta de considerandos y cuestionario debía ser abordado en un segundo momento y no eximirse por ello del análisis de primer momento como se concluye en el párrafo 17 del dictamen de mayoría que “esta Magistratura queda impedida de continuar con el análisis y procede rechazar la propuesta por falta de cumplimiento de requisitos formales”.
9. Muy respetuosamente, este voto considera las razones por las que el dictamen de mayoría debía mantener la línea jurisprudencial de primer momento sostenida desde el 2019.

**RAUL
LLASAG
FERNANDEZ**

Firmado digitalmente por
RAUL LLASAG
FERNANDEZ
Fecha: 2026.04.25
15:38:07 -05'00'

Raúl Llasag Fernández
JUEZ CONSTITUCIONAL

¹⁴ Véase, por ejemplo, los dictámenes 7-24-RC/26, 7-25-RC/25, 5-25-RC/25, 9-25-RC/26, 6-25-RC/25, 5-24-RC/25 y 10-25-RC/25 que se han aprobado desde el 7 de agosto de 2025 que participé de mi primer pleno.

Razón: Siento por tal que, el voto salvado del juez constitucional Raúl Llasag Fernández, anunciado en el dictamen de la causa 2-26-RC, fue presentado mediante correo electrónico el 22 de abril de 2026, a las 17:41; y procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**CRISTIAN RAUL
CAIZA
ASITIMBAY**

226RC-8e8b9

**Caso 2-26-RC**

Razón: Siento por tal que, el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día viernes veinticuatro de abril de dos mil veintiséis por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz; y, el voto salvado del juez constitucional Raúl Llasag Fernández el día sábado veinticinco de abril de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



Firmado electrónicamente por:

**CRISTIAN RAUL
CAIZA
ASITIMBAY**



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Sentencia 71-22-IN/26
Jueza ponente: Claudia Salgado Levy

Quito, D.M. 16 de abril de 2026

CASO 71-22-IN

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

SENTENCIA 71-22-IN/26

Resumen: La Corte Constitucional analiza y desestima la acción de inconstitucionalidad presentada en contra de una frase del segundo inciso del artículo 277 del Código Orgánico Administrativo, el cual regula las facilidades de pago en los procedimientos de ejecución coactiva.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 05 de septiembre de 2022, Homero Douglas Coronel Valencia, por sus propios derechos (“**accionante**”), presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo de una frase del segundo inciso del artículo 277 del Código Orgánico Administrativo (“**COA**”).¹
2. El 05 de septiembre de 2022, mediante sorteo electrónico, se asignó la sustanciación de la causa a la entonces jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
3. El 10 de noviembre de 2022, la Sala de Admisión resolvió admitir a trámite la causa.² En lo principal se dispuso correr traslado a la Presidencia de la República (“**Presidencia**”) y a la Asamblea Nacional del Ecuador (“**Asamblea**”) con la finalidad de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la frase del artículo impugnado y remitan los informes y demás documentos que dieron origen a la Ley impugnada. Además, se dispuso notificar a la Procuraduría General del Estado y poner en conocimiento de la ciudadanía la existencia del proceso a través de su publicación en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.
4. El 18 de marzo de 2025, la causa fue resorteada y su conocimiento le correspondió a la jueza constitucional Claudia Salgado Levy.
5. El 23 de marzo de 2026, conforme el orden cronológico, la jueza sustanciadora avocó

¹ Código Orgánico Administrativo, Segundo Registro Oficial Suplemento 31, 07 de julio de 2017.

² La Sala estuvo conformada por la entonces jueza constitucional Carmen Corral Ponce y los jueces constitucionales Alf Lozada Prado y Jhoel Escudero Soliz.

conocimiento de la causa y dispuso que se agreguen al proceso los escritos de 11 de enero de 2023 de la Presidencia y de la Asamblea, mediante los cuales se dio cumplimiento a lo dispuesto por este Organismo.

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en los artículos 436.2 de la Constitución y 75.1 literal d) y 191.2 literal a) de la LOGJCC.

3. Norma cuya inconstitucionalidad se demanda

7. En esta acción se impugna, por el fondo, la frase “veinte y cuatro meses” presente en el segundo inciso del artículo 277 del COA que prescribe lo siguiente:

Plazos en las facilidades de pago.- El órgano competente, al aceptar la petición que cumpla los requisitos determinados en los artículos precedentes, dispondrá que la o el interesado pague en diez días la cantidad ofrecida al contado y rinda la garantía por la diferencia, y/o consigne los datos del garante o fiador.

El pago de la diferencia se puede efectuar en cuotas periódicas que cubran el capital, intereses y multas, según corresponda, en plazos que no excedan de **veinte y cuatro meses** contados desde la fecha de notificación de la resolución con la que se conceden las facilidades de pago, salvo que haya previsto un régimen distinto en la ley.

Las entidades financieras públicas, incluidas las que otorgan créditos hipotecarios, podrán no atender el plazo máximo establecido en el segundo inciso; pudiendo establecer sus propios plazos máximos de conformidad con la normativa interna que emitan para el efecto, la cual deberá considerar al menos estudios técnicos, financieros y de riesgos. Asimismo, podrán establecer periodos de gracia, los cuales consisten en aplazar el pago de la primera cuota sin perjuicio de la generación de los intereses que correspondan.

Las facilidades de pago derivadas de créditos concedidos por desarrollo productivo de los sectores agrícola, pecuario, silvícola, pesquero artesanal y acuícola, podrán considerar un período de gracia mínimo de 12 meses.

Al órgano concedente le corresponde determinar, dentro del plazo máximo previsto en el párrafo precedente y en atención al contenido de la petición, aquel que se concede a la o al deudor (énfasis añadido).

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la acción y pretensión

8. El accionante alega en su demanda que la frase del artículo impugnado contraviene las siguientes disposiciones constitucionales: artículo 1 (elementos constitutivos del

Estado) y artículo 66 numeral 4 (derecho a la igualdad formal, material y no discriminación).

9. Para fundamentar sus alegaciones, el accionante plantea los siguientes cargos:

9.1. Con respecto a la transgresión del artículo 1 de la Constitución, el accionante afirma que limitar el plazo que la administración pública puede otorgar a los administrados, para los pagos a realizarse mediante convenios de pago dentro de los procedimientos de ejecución coactiva, es contrario al valor de “justicia”. Señala que cada ente público tiene una relación directa con los deudores, lo que implica “un conocimiento más completo de las peculiaridades que ostentan ese conjunto específico de personas”. Esto, a diferencia de la posición en la que se encuentra la Asamblea Nacional, lejana a la realidad de las personas. En esa línea, el accionante afirma que, “injustamente”, a través de una ley orgánica, se constriñe la posibilidad de que la administración y el obligado puedan llegar a acuerdos de pago en condiciones razonables.

9.2. El accionante agrega que previo a la entrada en vigencia de la norma que se impugna, cada autoridad dotada de jurisdicción coactiva tenía la facultad, de forma discrecional de fijar “los mecanismos” y “los plazos” para fijar las facilidades de pago. Estos plazos, según indica, respondían al conocimiento que estas instituciones³ tenían sobre su “mercado” y por el carácter social de los préstamos otorgados. Asimismo, afirma que los deudores, al tener obligaciones pendientes de pago con el Estado, pueden ver afectado el ejercicio de su derecho al trabajo, dado que tener obligaciones pendientes podría implicar remociones o ser un impedimento para ejercer cargos públicos.

9.3. Sobre la transgresión del artículo 66 numeral 4 de la Constitución, el accionante afirma que se contraviene porque la norma impugnada equipara a todas las personas que tienen obligaciones pendientes con el Estado, sin considerar elementos como: la naturaleza u origen de la obligación o la situación económica del sujeto. El accionante afirma que la “incorporación al ordenamiento jurídico de la norma” impugnada genera un desequilibrio en el sistema jurídico político porque debería existir “mayor flexibilidad en los plazos de pago [de las facilidades de pago], otorgando dicha facultad regulatoria a cada ente recaudador”.

10. Como pretensión, el accionante solicita que la frase “veinte y cuatro meses” se expulse del ordenamiento jurídico y en su lugar, se incluya la siguiente: “de los que serán regulados mediante acto normativo por la máxima autoridad de la entidad titular de la

³ El accionante se refiere, por ejemplo, a la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación y al Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

jurisdicción coactiva”.

4.2. Argumentos de la Presidencia

- 11.** El 11 de enero de 2023, la Presidencia presentó su informe, en el que se refiere a la naturaleza ejecutiva del procedimiento coactivo en virtud del artículo 262 del COA, como una actividad reglada de la administración. Con base en esto, afirma que no es posible alegar la vulneración de derechos en un procedimiento en el que no se determinan derechos, por lo que no se evidencia que la Asamblea haya interferido de forma arbitraria en las facultades de la administración pública.
- 12.** En la misma línea, señala que el procedimiento de ejecución coactiva, conforme está prescrito en el COA, implica 3 fases: i) fase preliminar, ii) fase de facilidades de pago; iii) fase de apremio. Indica que la legislación en Ecuador, antes de iniciar el cobro coactivo como tal, “[...] permite al deudor requerir facilidades de pago, siempre que se cumplan los requisitos y las condiciones expresamente previstas en la misma ley”. Indica que la concesión de estas facilidades de pago no es automática porque depende de la revisión de la administración sobre la pertinencia de concederlas. Por ende, afirma que la concesión de facilidades de pago no es un derecho por lo que no podría suponerse la transgresión de la Constitución.

4.3. Argumentos de la Asamblea Nacional

- 13.** El 11 de enero de 2023, la Asamblea presentó su informe en el que se refiere a la naturaleza del procedimiento coactivo e indica que, en virtud del principio de libertad de configuración legislativa, se lo regula en consideración a que los préstamos provienen de recursos públicos.
- 14.** La Asamblea menciona que no todas las personas que requieren facilidades de pago pueden beneficiarse de estas, dado que el artículo 276 del COA prevé ciertos parámetros que deben tomarse en cuenta al momento de tramitar la solicitud. Señala que esto fue regulado en virtud del principio de proporcionalidad prescrito en el artículo 16 del COA y asegura que el fin es que quien “[...] solicita [las facilidades de pago] tenga las posibilidades de cumplir su obligación dentro del plazo determinado en el artículo 277 del COA”.
- 15.** Finalmente, la Asamblea afirma que, el legislador, consciente de que cada individuo se encuentra en una situación particular, requiere que cada servidor público verifique que el deudor tenga la capacidad de cumplir su obligación dentro del plazo señalado.

5. Planteamiento del problema jurídico

16. Al hacer control abstracto de constitucionalidad, esta Corte únicamente debe analizar las posibles incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas impugnadas y las normas constitucionales.⁴
17. En virtud del principio de presunción de constitucionalidad, previsto en el artículo 76 numeral 2 de la LOGJCC, las disposiciones jurídicas se consideran válidas y compatibles con la Constitución mientras no se presenten argumentos que, de manera razonada y fundamentada, evidencien su contradicción con el texto constitucional. Esta presunción incluye el principio *in dubio pro legislatore*, reconocido en el artículo 76 numerales 2 y 3 de la LOGJCC. De manera que, para derrotar dicha presunción deben exponerse razones con suficiente peso para concluir que la Constitución prohíbe o impone un determinado contenido constitucional.⁵
18. En ese sentido, no le corresponde a esta Corte analizar la forma de aplicación de una determinada disposición jurídica o si esta es correcta o incorrecta.⁶ Por ello, corresponde un pronunciamiento únicamente respecto de los argumentos que permitan verificar las razones por las que se llega a alegar la existencia de una incompatibilidad entre la Constitución y las normas infraconstitucionales. De hecho, la Corte ha establecido que, en aquellos casos en los que no existan argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes⁷ sobre una supuesta incompatibilidad en abstracto entre la norma impugnada y la Constitución, no corresponde formular problemas jurídicos.⁸
19. Según lo expuesto en los párrafos 9.1 y 9.2 *supra*, en general, el accionante fundamenta que se transgrede el artículo 1 de la Constitución porque resulta contrario al valor “justicia” que la Asamblea Nacional limite el plazo que ciertas entidades públicas podrían otorgar a los deudores, a través de facilidades para el pago de obligaciones vencidas en el marco de procedimientos coactivos. En esa línea, señala que previamente cada entidad tenía la facultad discrecional de regular esta cuestión, considerando diferentes factores que no resultaban ajenos a la realidad de quienes adeudan al Estado. Al respecto, es evidente que el accionante se limita a cuestionar el contenido de la norma aprobada por el órgano legislativo y sus efectos en relación con los administrados. Sin embargo, es posible advertir que tales razones no configuran un cargo cierto ni específico porque sus alegaciones están relacionadas con lo que el

⁴ CCE, sentencias 36-18-IN/24, 08 de febrero de 2024, párrs. 69 y 70 y 9-14-IN/22, 02 de noviembre de 2022, párr. 21.

⁵ CCE, sentencia 86-20-IN/25, 11 de diciembre de 2025, párr. 19.

⁶ CCE, sentencia 3-18-IN/21, 13 de octubre de 2021, párrs. 35 y 36.

⁷ Ver: sentencia 52-18-IN/25, 20 de noviembre de 2025, pie de página 4. La Corte señaló que: (i) un argumento claro consiste en dar razones que permitan entender por qué se llega a objetar la incompatibilidad con el texto constitucional, (ii) un argumento cierto consiste en que las razones se refieran a textos del proyecto de ley, (iii) un argumento específico consiste en que las razones deben relacionarse concreta y directamente con la disposición que se objeta, sin que lleguen a ser razones vagas, indeterminadas o indirectas, y (iv) un argumento pertinente consiste en que las razones deben ser de naturaleza constitucional.

⁸ CCE, sentencia 41-19-IN/25, 17 de julio de 2025, párr. 12.

accionante considera más adecuado respecto de la construcción de la norma y sus efectos. Por ende, las razones brindadas por el accionante no son de naturaleza constitucional, al referirse a la conveniencia de la norma y al desacuerdo en su aplicación, por lo que no existe un argumento pertinente. Esto imposibilidad que este Organismo pueda formular un problema jurídico al respecto.

20. En cuanto al cargo contenido en el párrafo 9.3 *supra*, es posible constatar que el accionante fundamenta la transgresión del derecho a la igualdad y no discriminación en que la norma impugnada incorporada al ordenamiento jurídico, al no considerar ciertos elementos particulares –origen de la obligación y situación económica del sujeto– equipara la situación particular de cada administrado. Por ende, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La determinación de “veinte y cuatro meses” como el plazo contenido en el artículo 277 del COA es contraria al derecho a la igualdad y no discriminación previsto en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución?**

6. Resolución del problema jurídico

6.1. ¿La determinación de “veinte y cuatro meses” como el plazo contenido en el artículo 277 del COA es contraria al derecho a la igualdad y no discriminación previsto en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución?

21. La Constitución, en su artículo 66 numeral 4, como parte de los derechos de libertad, consagra el derecho a la igualdad formal, igualdad material y a la no discriminación.
22. Este Organismo ha puntualizado que este derecho contiene dos dimensiones: una formal que “presupone un trato idéntico a sujetos –individuales o colectivos– que se hallan en la misma situación”;⁹ y una material, que se traduce en la obligación del Estado de adoptar acciones afirmativas, con el objetivo de equiparar el goce y ejercicio de los derechos de aquellas personas que se encuentran en situación de desventaja.¹⁰ En esa línea, la Corte ha señalado:

[...] ningún derecho es absoluto, y por tanto, no todo trato diferenciado es inconstitucional. De modo que no se encuentra prohibido el hecho de que [se] establezca diferencias entre sujetos, siempre que la medida diferenciada esté debidamente justificada y sea razonable.¹¹

23. Del mismo modo, esta Corte ha reconocido que existen casos en los que, si bien a primera vista una norma, por ejemplo, aplicada a un determinado caso parece neutral,

⁹ CCE, sentencia 40-18-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 30.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ CCE, sentencia 14-21-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 27.

su impacto en un grupo determinado podría generar una consecuencia discriminatoria, y ha advertido que la discriminación está prohibida tanto en las normas que apruebe el Estado como en su aplicación.¹²

24. En ese sentido, la jurisprudencia de este Organismo ha determinado que deben concurrir tres elementos para que sea posible concluir que se configura un trato discriminatorio: (i) la **comparabilidad**, que implica que tienen que existir dos sujetos de derechos que se encuentren en condiciones iguales o semejantes; (ii) la **constatación de un trato diferenciado**, por una de las categorías que la Constitución enuncia de manera ejemplificativa en el artículo 11 numeral 2; y (iii) la **verificación del resultado, producto del trato diferenciado**, puede ser una diferencia justificada o una que discrimina. Al respecto, esta Corte ha indicado que la diferencia justificada se presenta, en principio, cuando se promueven derechos, mientras que la diferencia discriminatoria se presenta cuando se tiene como resultado el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.¹³
25. Sobre el primer elemento (i), este Organismo constata que el accionante alega que la frase de la norma impugnada es inconstitucional porque prescribe que a todas las personas que sean deudoras del Estado y tengan un procedimiento coactivo en su contra, se les otorgue máximo un mismo plazo —24 meses— para extinguir la obligación a través de las facilidades o convenios de pago. Este plazo prescrito en la norma, según menciona el accionante, impide que las entidades, en el ámbito de su discrecionalidad, sean flexibles al otorgar un convenio de pago. Además, el accionante señala que, en su redacción, no se prevé un trato diferenciado para cada persona en función de las diferentes condiciones económicas de cada individuo ni considera la naturaleza del préstamo, a pesar de que la existencia de un plazo máximo no impide de forma automática que la administración, dentro de este plazo, realice consideraciones y diferenciaciones en cada caso.
26. De lo esgrimido, es posible constatar que, a criterio del accionante, los sujetos comparables son en sí, cada uno de los deudores que podrían estar obligados a pagar una deuda mediante un procedimiento coactivo y que presentarían condiciones particulares. Es decir, el accionante refiere que la norma debería permitir que la administración otorgue un plazo diferenciado en función de asuntos particulares de cada individuo y parámetros establecidos subjetivamente, en función de cada escenario. Sin embargo, no existen al menos dos grupos de sujetos —los deudores obligados a pagar en procedimientos coactivos y otros— que permitan a esta Corte identificar comparables para continuar con el respectivo examen.

¹² CCE, sentencia 751-15-EP/21, 17 de marzo de 2021, párr. 71; y sentencia 2185-19-JP y acumulados, 01 de diciembre de 2021, párr. 155.

¹³ CCE, sentencia 61-19-IN/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 32; y sentencia 69-21-IN/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 36.

27. Finalmente, la sola referencia a que la norma incorporada en el ordenamiento jurídico podría afectar el derecho a la igualdad y no discriminación en este contexto, es un asunto que está estrechamente relacionado con el principio de libre configuración legislativa que ostenta el órgano legislativo al momento de ejercer su principal facultad.¹⁴ La referida potestad le otorga a la Asamblea Nacional “[...] una libertad [...] para el establecimiento de reglas, regulaciones, requisitos y procedimientos dentro de la esfera de la legalidad, la cual sin duda es amplia” aunque, claramente, debe ajustarse a los límites constitucionales.¹⁵ Por ende, es posible constatar que, a través de sus argumentos transcritos en el párrafo 9.3 *supra*, el accionante no logra desvirtuar la presunción de constitucionalidad que, por regla general, tienen las normas jurídicas vigentes en el ordenamiento jurídico.
28. Por lo tanto, al no configurarse el primer elemento (i), no se supera el test y no es posible analizar el resto de los elementos que lo conforman. Por lo expuesto, la frase de la norma impugnada no vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación del artículo 66 numeral 4 de la Constitución en atención al cargo alegado por el accionante.¹⁶

7. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de inconstitucionalidad **71-22-IN**.
2. Notifíquese y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

¹⁴ Cabe recordar que el órgano legislativo cuenta con la facultad de expedir, codificar, reformar y derogar las leyes e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio, conforme establece el artículo 120 numeral 6 de la Constitución.

¹⁵ CCE, sentencia 69-21-IN/23, 13 de septiembre de 2023, párrs. 33 y 34.

¹⁶ Sobre casos previos en los que no se ha superado test de igualdad y no discriminación en el elemento de comparabilidad, ver. CCE, sentencia 25-22-IN/25, 19 de junio de 2025, párr. 69 y 70; sentencia 43-21-IN/25, 23 de octubre de 2025, párr. 43; sentencia 54-18-IN/25, 14 de febrero de 2025, párr. 65 y 66; sentencia 88-21-IN/25, 16 de enero de 2025, párrs. 60 y 61.

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, Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 16 de abril de 2026. Sin contar con la presencia de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes por una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**CRISTIAN RAUL
CAIZA
ASITIMBAY**

7122IN-8e4c5



Caso 71-22-IN

Razón: Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veintiuno de abril de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**CRISTIAN RAUL
CAIZA
ASITIMBAY**



Sentencia 153-24-IS/26
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 16 de abril de 2026

CASO 153-24-IS

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

SENTENCIA 153-24-IS/26

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento de la sentencia 26-18-IN/20 al verificar que no es objeto de esta garantía. En este sentido, se advierte que la pretensión del accionante es que se ordene la aplicación u observancia de un precedente jurisprudencial emitido en otro proceso constitucional. Sin embargo, no se alega el incumplimiento de una o varias obligaciones determinadas en una sentencia o dictamen constitucional.

1. Antecedentes procesales

1. El 11 de mayo de 2012, Pedro Dimas Aroca (“**accionante**”), fue desvinculado del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas y Adolescentes Infractores de Quevedo, donde ocupaba el puesto de guía del Centro de Rehabilitación Social 2, a través de la compra de renuncia obligatoria con indemnización.
2. El 24 de octubre de 2024, el accionante presentó directamente ante la Corte Constitucional una acción de incumplimiento relacionada con el alegado incumplimiento del precedente contenido en la sentencia 26-18-IN/20,¹ emitida por este Organismo dentro de una acción pública de inconstitucionalidad, emitida por este Organismo.
3. El 24 de octubre de 2024, el expediente fue ingresado a la Corte Constitucional; y, luego del respectivo sorteo, su conocimiento correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, bajo el número 153-24-IS.²
4. El 17 de septiembre de 2025, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y requirió al Servicio Nacional de Atención Integral a Personas y Adolescentes Infractores, que

¹En la sentencia se declaró **inconstitucional la obligatoriedad de la “compra de renunciaciones con indemnización”** para servidores públicos contenida en el artículo 8 del Decreto 813, por afectar derechos fundamentales como la estabilidad laboral y la seguridad jurídica.

² De la certificación de la causa, el proceso tiene identidad de objeto y acción con las causas 147-24-IS y 149-24-IS. Además, tiene relación con las causas 42-11-IN y acumulados; 26-18-IN y acumulados.

remita un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la acción de incumplimiento. Hasta la fecha, no ha presentado ninguna contestación.

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República y los artículos 162 a 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Alegaciones y fundamentos

3.1. Argumentos del accionante

6. El accionante en su demanda indica que:

La sentencia cuyo cumplimiento se exige es la sentencia: No. 26-18-IN/20, de la Corte Constitucional, esta sentencia declaró que el carácter obligatorio con el que se reguló la compra de renuncias con indemnización en el art. 8 del Decreto Ejecutivo 813, publicado el 12 de julio de 2011, es contrario a los derechos a la seguridad jurídica y al trabajo. La Corte explicó que la norma impugnada rompió con la previsibilidad y la estabilidad del ordenamiento jurídico, pues el presidente, a través de un reglamento, incorporó la compra de renuncias con carácter obligatorio que no fue incluida en la LOSEP por la Asamblea Nacional. Con lo cual, el Ejecutivo excedió materialmente las competencias reglamentarias. La Corte no encontró vulnerados los derechos a la defensa, igualdad y libertad, pero sí consideró que la norma vulneraba el derecho al trabajo en la garantía de la estabilidad laboral de las y los servidores públicos, debido a que desmejoró las condiciones previstas por la ley, al permitir que de manera obligatoria las entidades públicas puedan comprar su renuncia sin contar con su voluntad.

7. Además, señala que se vulneró su derecho al trabajo, a la seguridad jurídica y a la estabilidad laboral por cuanto “al permitir su desvinculación de cargos permanentes, impedir su reingreso al sector público y asimilar indebidamente a los servidores públicos al régimen de libre designación y remoción mediante la figura de la “compra de renuncia obligatoria”, pese a su carácter excepcional, por lo que solicita se declare su inconstitucionalidad por la forma y por el fondo”.

8. Como petición solicita a la Corte que:

[...] se ordene al señor director del SNAI el reintegro a mi lugar de trabajo; que se cancele el monto total de los valores pendientes, desde la fecha en que he sido desvinculada de mi lugar de trabajo; esto es desde el 31 de agosto del 2012 tomando en consideración los beneficios de ley y también la resolución donde se homologaron los sueldos y se me pague

el valor total acumulado, más la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados (sic)".

4. Sentencia cuyo incumplimiento se acusa

9. La sentencia 26-18-IN/20, cuyo incumplimiento se alega, dispone:

2.- En ejercicio de la facultad contemplada en el artículo 436 numerales 1 y 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 74 y 76 numerales 4, 5 y 6 de la LOGJCC, se declara:

En el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 489 de 12 de julio de 2011, la inconstitucionalidad de las frases "obligatorias" y "Las servidoras y servidores públicos deberán cumplir obligatoriamente estos procesos aplicados por la administración"; por lo tanto, el artículo permanecerá vigente de la siguiente forma: "Artículo 8.- A continuación del artículo 108, añádase el siguiente artículo innumerado. Artículo...- Cesación de funciones por compra de renuncias con indemnización. - Las instituciones del Estado podrán establecer planes de compras de renuncias con indemnización conforme a lo determinado en la letra k) del artículo 47 de la LOSEP, debidamente presupuestados, en virtud de procesos de reestructuración, optimización o racionalización de las mismas. El monto de la indemnización que por este concepto tendrán derecho a recibir las o los servidores, será de cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta por un valor máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, el cual se pagará en efectivo. En el caso de la Provincia de Galápagos, el valor de la indemnización será calculado conforme a lo dispuesto en los numerales 1 y 2 de la Disposición General Primera de la LOSEP. Se considerará para el cálculo de las compensaciones y su correspondiente pago los años laborados en el sector público, así como la parte proporcional a que hubiere lugar. La compra de renuncias con indemnización no es aplicable para las y los servidores de libre nombramiento y remoción; con nombramientos provisionales, de período fijo, contratos de servicios ocasionales, ni para los puestos comprendidos dentro de la escala del nivel jerárquico superior."

3. Esta sentencia produce efectos hacia el futuro conforme el artículo 95 de la LOGJCC, razón por la que no cubre situaciones que se hayan suscitado con anterioridad a su emisión. En virtud del artículo 96 numeral 1 de la LOGJCC, ninguna autoridad podrá aplicar el contenido de las frases declaradas inconstitucionales ni sus efectos en los términos en los que esta Corte se ha pronunciado. En consecuencia, a partir de la publicación de este fallo en el Registro Oficial, para el reingreso al sector público de los servidores y servidoras a quienes se les aplicó en su momento esta figura, no se podrá exigir el reintegro de los valores pagados como parte de la compra de la renuncia de manera obligatoria.

5. Cuestión previa

10. Este Organismo ha señalado que el alcance de la acción de incumplimiento no es otro que proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional. De acuerdo con lo establecido en la Constitución de la República en el artículo 436: "La Corte Constitucional ejercerá,

además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: 9. Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales”.

11. En el caso concreto, el accionante alega que existe incumplimiento de la sentencia 26-18-IN/20, toda vez que fue desvinculado laboralmente en aplicación al decreto Ejecutivo 813, el mismo que en la sentencia cuyo cumplimiento se demanda fue declarado inconstitucional, al ser contrario a los derechos a la seguridad jurídica y al trabajo”. Con base en estos cargos, se plantea el siguiente problema jurídico:

5.1. ¿Es objeto de acción de incumplimiento la verificación de aplicación del precedente constitucional contenido en la sentencia 26-18-IN/20 en el caso concreto de un proceso de desvinculación?

12. En este caso, la Corte sostendrá que la sentencia 26-18-IN/20 no es susceptible de ser alegada como incumplida , pues la jurisprudencia de este Organismo ha señalado que la acción de incumplimiento es improcedente cuando se pretende la aplicación de un criterio jurisprudencial establecido en otro proceso en el que dictó la sentencia o dictamen constitucional.³
13. La LOGJCC, en el artículo 163, sobre la acción de incumplimiento, señala que puede presentarse “**en caso de inejecución o defectuosa ejecución**” de una sentencia o dictamen de la justicia constitucional.
14. En el caso en análisis, la pretensión del accionante consiste en que con fundamento en la sentencia 26-18-IN/20 sea reintegrado al SNAI y se le cancelen los valores pendientes desde su desvinculación el 31 de agosto de 2012 hasta la actualidad.
15. Sobre la inobservancia de criterios jurisprudenciales, este Organismo ha considerado que “el objeto de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales es garantizar la tutela judicial efectiva de las partes procesales en relación a la ejecución integral de las decisiones dictadas en materia constitucional” y, que dicha garantía “no puede ser utilizada para perseguir el 'cumplimiento' general de precedentes dictados por este Organismo”.⁴
16. En esta línea, la Corte en la sentencia 79-20-IS/21,⁵ determinó que para que proceda una acción de incumplimiento respecto de una sentencia constitucional, esta debe estar encaminada exclusivamente a exigir la ejecución de una sentencia dictada en un mismo

³ CCE, sentencias 17-16-IS/21, 13 de enero de 2021; 17-15-IS/21, 07 de abril de 2021; 11-16-IS/21, 04 de agosto de 2021 y 14-18-IS/22, 20 de julio de 2022.

⁴ CCE, sentencia 55-20-IS/23, 09 de agosto de 2023, párr. 18.

⁵ CCE, sentencia 79-20-IS/21, 27 de octubre de 2021, párr. 13.

proceso constitucional, en el cual exista un mandato de hacer o no hacer; sin que quepa exigir el cumplimiento de precedentes jurisprudenciales de otros casos, pues para ello el ordenamiento jurídico prevé mecanismos de impugnación adecuados.

17. En el caso específico, la Corte verifica que la pretensión del accionante radica principalmente en que en razón de la sentencia 26-18-IN/20 dictada por la Corte Constitucional del Ecuador, sea reintegrado al SNAI y se le cancelen las remuneraciones que dejó de percibir desde su desvinculación hasta la actualidad. Cabe indicar que dicha sentencia fue emitida dentro de la acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por varios ciudadanos a través de cuatro demandas a fin de que se verifique la constitucionalidad del “Decreto Ejecutivo número 813”.
18. En esta línea, la presente acción de incumplimiento ha sido presentada en contra de un proceso de desvinculación iniciado por el SNAI en contra del accionante. En otras palabras, el presunto incumplimiento de un criterio jurisprudencial que se reclama no tiene ninguna relación con el proceso de desvinculación en el que se encontró inmerso el accionante y la acción de incumplimiento no puede suplir los recursos previstos en la Constitución de la República, para el caso en concreto. Adicionalmente, el procedimiento de desvinculación sobre el cual se interpuso la IS no es objeto pues no constituye una sentencia o dictamen de la justicia constitucional, acorde al artículo 163 de la LOGJCC. Para ello, el accionante tenía a su disposición los recursos propios previstos en la justicia ordinaria para impugnar la decisión y exigir la aplicación de un criterio jurisprudencial vinculante.⁶
19. En este contexto, no le corresponde a este Organismo emitir pronunciamiento alguno sobre las pretensiones del accionante, menos cuando la causa de origen de la presente acción de incumplimiento es distinta a aquella en la que se emitió el precedente jurisprudencial cuyo incumplimiento es pretendido, toda vez que el accionante de la presente acción de incumplimiento no ha sido parte procesal y que en la sentencia 26-18-IN/20 no se ha determinado un mandato de hacer o no hacer.
20. En virtud de lo expuesto, esta Corte concluye que aquello que se demanda no se encuentra acorde al objeto de una acción de incumplimiento, toda vez que no se verifica un posible incumplimiento de una o varias obligaciones determinadas en una sentencia o dictamen constitucional, por tanto, procede desestimar la presente acción.

6. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la

⁶ CCE, sentencia 17-16-IS/21, 13 de enero de 2021, párr. 16

Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento 153-24-IS.
2. Notifíquese, cúmplase y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
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, Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 16 de abril de 2026. Sin contar con la presencia de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes por una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



15324IS-8e4c6



Caso 153-24-IS

Razón: Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veintiuno de abril de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**CRISTIAN RAUL
CAIZA
ASITIMBAY**



Sentencia 293-22-EP/26
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 16 de abril de 2026

CASO 293-22-EP

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

SENTENCIA 293-22-EP/26

Resumen: La Corte Constitucional, rechaza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 30 de junio de 2016, dictada por el Tribunal Distrital Número 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, en el marco de una acción de amparo constitucional, por cuanto los accionantes no agotaron el recurso de apelación, sin que esta omisión pueda ser justificada.

1. Antecedentes procesales

1. El 20 de enero de 2022, César Augusto Mantilla (“**procurador común**”), Julio César Villacís, Agustín Washington Cando Bozmediano y William Noble Martínez (**accionantes**), presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 30 de junio de 2016 por el Tribunal Distrital Número 2 de lo Contencioso Administrativo, mediante la cual resolvió una acción de amparo constitucional, cuyos antecedentes se sintetizan a continuación.
2. El 27 de septiembre de 2004, los hoy accionantes presentaron una acción de amparo constitucional,¹ signada con el número 09801-2004-0579, en la que reclamaron que la entonces Corporación Aduanera Ecuatoriana (“**CAE**”) no respondió su petición relativa al cálculo de la indemnización por su salida voluntaria de la institución, al no considerar los años de servicios prestados en la Policía Militar Aduanera. En consecuencia, solicitaron que, ante la falta de respuesta de la CAE, se configure el

¹ La acción de amparo fue presentada por Agustín Washington Cando Bozmediano, Juan Carlos Chacón Yanchaluisa, Hilda Yorobe Cruz Luzuriaga, Luis de Jesús Chalá, Víctor Ochoa Valle, William Noble Martínez, Luis Enrique Pichogagón Gonzáles, Julio César Villacís, Lino Fausto Lasso Gómez, José Eduardo Valdez Guerrero. En lo principal los accionantes señalaron que prestaron labores para la Policía Militar Aduanera, que era un organismo adscrito al Ministerio de Finanzas y Crédito Público, posteriormente pasaron a laborar en el Servicio de Vigilancia Aduanera. Luego se creó la Corporación Aduanera Ecuatoriana (“**CAE**”). El 14 de agosto de 1997 se emitió la Ley Especial que incorporó al personal de la ex Policía Militar Aduanera al Servicio de Vigilancia Aduanera (RO. 130). Varios miembros de la Policía Militar Aduanera presentaron una acción de amparo constitucional para ser reincorporados al Servicio de Vigilancia Aduanera. El 23 de febrero de 1999, el Tribunal Constitucional en resolución 011-99-TP ratificó la reincorporación del personal de la Policía Aduanera, a la Policía Militar Aduanera. Los accionantes, en virtud del fallo constitucional se reincorporaron a la (“**CAE**”). Posteriormente los accionantes se separaron de forma voluntaria de la CAE.

silencio administrativo y se entienda tácitamente aceptada su petición.²

3. El 28 de septiembre de 2004, el Tribunal Distrital Número 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil (“**TDCA**”) admitió a trámite la acción de amparo constitucional y convocó a las partes a la audiencia fijada para el 06 de octubre de 2004, a las 16h10, en la Sala de la Presidencia del TDCA.
4. El 06 de octubre de 2004, se realizó la audiencia, en la que intervino el abogado de los accionantes, así como los representantes judiciales de la CAE y del Procurador General del Estado (“**PGE**”).
5. El 30 de junio de 2016, el TDCA, con voto de mayoría, desechó el recurso de amparo, al considerar que esta garantía no suple los mecanismos de la justicia ordinaria. El TDCA concluyó que el acto impugnado no evidenciaba una vulneración de derechos, sino que correspondía a una cuestión de mera legalidad, que debió ser ventilada mediante un recurso ordinario.³
6. Mediante sorteo efectuado el 22 de febrero de 2022, el conocimiento de la causa correspondió al juez Jhoel Escudero Soliz.⁴
7. El 03 de junio de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa signada con el número 293-22-EP⁵ y solicitó a la autoridad accionada

² A criterio de los accionantes en el proceso de amparo constitucional, esta omisión ilegítima de la autoridad pública vulneró su derecho referido al cálculo de la indemnización, que a su parecer se debía contabilizar todos los años de servicio prestados en el sector público, y no solo aquellos laborados en el Servicio de Vigilancia Aduanera. Los accionantes fundamentaron la acción de amparo constitucional en el artículo 95 de la Constitución Política de la República vigente en ese momento, frente a la supuesta conducta omisiva por parte de una autoridad pública, la violación de normas legales y de derechos constitucionales de los accionantes, que habría ocasionado un daño grave e inminente. La pretensión de los accionantes fue que se ordene al gerente general de la CAE que liquide y pague las indemnizaciones considerando los años de servicio prestados en la Policía Militar Aduanera y en el Servicio de Vigilancia Aduanera.

³ El juez Jorge Luis Guevara Carrillo emitió voto salvado, en lo principal señaló que no es competente para resolver la causa, por cuanto a la fecha ya no estaban vigentes el artículo 95 de la Constitución Política del Ecuador, ni el artículo 47 de la Ley de Control Constitucional, que otorgaba esta competencia al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo. En ese sentido añadió que, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ni el Código de la Función Judicial le otorgan esta competencia. Por lo tanto, se inhibió de conocer la causa por incompetencia, y dispuso que la causa sea sorteada y se radique la competencia en uno de los jueces de primer nivel.

⁴ El 11 de marzo de 2022, el juez constitucional solicitó aclaración y ampliación de la demanda. El 18 de marzo de 2022, los accionantes dieron cumplimiento a lo solicitado.

⁵ La Sala de Admisión, en relación a la oportunidad de presentación de la acción extraordinaria de protección, consideró que “el término para presentar la demanda de acción extraordinaria de protección se contabilizará desde 18 de diciembre de 2021, fecha en la cual el accionante precisa que conoció de la sentencia de 30 de junio de 2016. De lo expuesto, se observa que la acción fue presentada dentro del término establecido en los artículos 60 y 61 numeral 2 de la LOGJCC en concordancia con el artículo 46 de la CRSPCCC.” En el auto de admisión, nota al pie del párrafo 11 consta que el procurador común de los accionantes declaró bajo juramento que el 18 de diciembre de 2021 recién tuvo conocimiento de la sentencia

que remita el informe de descargo. El 21 de junio de 2022, el juez Jorge Luis Guevara Carrillo informó que, a los jueces del TDCA que votaron en mayoría, se les siguió un proceso disciplinario, en virtud de la denuncia de los accionantes. El 22 de mayo de 2017 se resolvió dicho proceso y se ratificó el estado de inocencia de los jueces del TDCA. El 22 de junio de 2022, el juez Ángel Enrique Vera Lalama presentó informe de descargo.

8. El 17 de abril de 2024, el procurador común de los accionantes informó sobre la muerte de Agustín Cando. Luego, con escrito de 22 de octubre de 2024, compareció la cónyuge sobreviviente y los herederos de Agustín Cando.
9. El 06 de junio de 2025, Diana León, presentó un escrito en calidad de amicus curiae para informar que no sería cierto que los accionantes conocieron la sentencia impugnada el 18 de diciembre de 2021. Esto porque, en el 2017 presentaron un juicio de acción de nulidad de la sentencia impugnada.
10. Posteriormente, el 17 de marzo de 2026, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y solicitó un nuevo informe de descargo a los jueces del TDCA. El 01 de abril de 2026, el juez Jorge Luis Guevara Castillo presentó informe de descargo. El 06 de abril de 2026, la jueza Bertha Mireya Guerrero Vargas por su parte presentó informe de descargo.

2. Competencia

11. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”); en concordancia con los artículos 58, 63 y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. Argumentos de las partes

3.1. Fundamentos y pretensión de los accionantes

12. Los accionantes pretenden que la Corte acepte la acción extraordinaria de protección y declare la vulneración del derecho al trabajo (33 CRE), debido proceso en la garantía de la motivación (76.7.1 CRE), de la tutela judicial efectiva (75 CRE), y la seguridad jurídica (82 CRE). Como reparación, piden que se deje sin efecto la sentencia impugnada y se disponga que se realice una nueva audiencia de fundamentación de la

impugnada, y que, pese a las insistencias hechas al abogado, no tuvo información de manera previa. Solo cuando contrataría otro profesional, logró conocer sobre la sentencia.

garantía constitucional. Asimismo, solicitan la calificación de la actuación jurisdiccional de los jueces del TDCA, la adopción de las medidas de reparación integral, incluidas medidas de no repetición, atención médica especializada y reparación simbólica.

13. Señalan que, no lograron interponer recurso de apelación contra la sentencia impugnada debido a la negligencia de su anterior abogado defensor, quien no les informó oportunamente sobre la emisión de la decisión, por cuanto, dado el transcurso del tiempo perdieron contacto. Indican que dicha negligencia no les puede ser atribuible en perjuicio de sus derechos.
14. Sobre la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, afirman que la acción de amparo fue presentada el 27 de septiembre de 2004, admitida a trámite el 28 de septiembre de 2004 y sustanciada con la audiencia celebrada el 06 de octubre de 2004. No obstante, la sentencia fue dictada el 30 de junio de 2016, esto es, luego de 11 años y ocho meses. Añaden que, durante ese periodo, en cinco ocasiones solicitaron al TDCA que resuelva la causa.
15. En ese mismo sentido, sostienen que los jueces del TDCA, al emitir una sentencia luego de doce años violaron el principio de debida diligencia, lo que ocasionó una afectación permanente de sus derechos constitucionales. A su criterio afirman que los administradores de justicia retrasaron de forma injustificada la emisión de la sentencia evidenciando un inadecuado funcionamiento del sistema de justicia, extralimitación de funciones y un incumplimiento de obligaciones a cargo del Estado.
16. Además, sostienen que los jueces del TDCA vulneraron el derecho a la tutela judicial efectiva, en su componente de debida diligencia, al no actuar de manera pronta y prolija al resolver en un tiempo razonable, ni con apego a la normativa pertinente.
17. Afirman que, no es posible justificar de manera alguna el retraso en la resolución del caso, pues, no reviste complejidad, se trató de una acción con una sola pretensión planteada en contra de una autoridad administrativa. Las partes a lo largo de los años realizaron la actividad procesal necesaria e insistieron varias veces para que se resuelva la causa. A pesar de las insistencias los miembros del TDCA no dictaron la sentencia, teniendo en cuenta que el amparo debía resolverse dentro de las 48 horas siguientes a la audiencia, como lo disponía el artículo 51 de la Ley de Control Constitucional.
18. Alegan también que se violentó el plazo razonable y citan varios extractos de

sentencias.⁶ En lo principal, señalaron que la demora prolongada en la resolución del caso ya constituye, por sí misma, una violación de las garantías judiciales.

19. Asimismo, afirman que la sentencia impugnada vulneró el derecho al trabajo, debido a que, al separarse de la institución, la CAE calculó la indemnización sin considerar los años de servicio que prestaron en la Policía Militar Aduanera, lo que afectó el derecho a percibir remuneraciones y retribuciones justas y equitativas a los años de trabajo. Los accionantes reclaman que el retardo en la administración de justicia no puede perjudicar el derecho de los accionantes de gozar de los beneficios y derechos sociales que les corresponden.
20. De igual manera, arguyen la vulneración del debido proceso en la garantía de la motivación, por cuanto una de las alegaciones de la acción de amparo fue que la conducta de la autoridad demandada (CAE) fue discriminatoria (al no considerar para el cálculo de la indemnización los años de trabajo en la Policía Militar Aduanera). Esta alegación no habría sido respondida, ya que los jueces del TDCA se habrían limitado a señalar que se trata de un asunto de mera legalidad. Por lo que alegan que la sentencia es incongruente.
21. Finalmente, reclaman la violación del derecho constitucional a la seguridad jurídica, por cuanto el artículo 51 de la Ley de Control Constitucional que regulaba la acción de amparo disponía que, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la audiencia el juez o tribunal concederá o negará el amparo,⁷ plazo que, en el presente caso, fue excedido por más de 11 años.

3.2. Informe por parte de la autoridad accionada: TDCA

22. El 22 de junio de 2022, el juez Ángel Enrique Vera Lalama presentó informe de descargo. En lo principal señaló que el 27 de septiembre de 2004 los accionantes presentaron la acción de amparo, cuyo conocimiento, por sorteo, correspondió sustanciar a los jueces José Pincay Romero (presidente), Miguel Antepará Figueroa y César Moya Jiménez. La demanda de amparo fue admitida a trámite el 28 de septiembre de 2004 y el 06 de octubre de 2004 se realizó la audiencia.

⁶ Se refieren a la sentencia de jurisprudencia europea en el caso Genie Lacayo, de 29 de enero de 1997. También, a las sentencias de los casos Hilaire, Constantine y Benjamín, vs Trinidad y Tobago 2002, Ricardo Canese vs Paraguay.

⁷ Ley de Control Constitucional, artículo 51: “Dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la conclusión de la audiencia el juez o tribunal concederá o negará el amparo. De admitirlo ordenará la suspensión definitiva del acto u omisión impugnados disponiendo la ejecución inmediata de todas las medidas que considere necesarias para remediar el daño o evitar el peligro sobre el derecho violado, sin perjuicio de las que se hayan adoptado en forma preventiva. De negarse el recurso se revocarán tanto la suspensión provisional del acto u omisión impugnados, como de las medidas preventivas, de habérselas dictado. La resolución será inmediatamente notificada a las partes”.

23. Señaló que el 24 de febrero de 2016 se realizó un sorteo de la causa, y se asignó la sustanciación al TDCA integrado por Jorge Luis Guevara Carrillo (ponente), Bertha Mireya Guerrero Vargas, y Ángel Enrique Vera Lalama.
24. Añadió que el 27 de abril de 2016 el juez Guevara, en calidad de ponente y como único juez que podía acceder al SATJE, remitió a los demás jueces un borrador de auto inhibitorio y mediante el cual remitió la causa a la oficina de sorteos para que radique el conocimiento en uno de los jueces de primer nivel.
25. Posteriormente, informa que, al revisar el expediente, notaron que existía un escrito de fecha 28 de agosto de 2015, mediante el cual los accionantes solicitaban una copia certificada de una supuesta sentencia de 13 de abril de 2009. Sin embargo, luego de investigar en el archivo del Tribunal, verificaron que no se emitió sentencia en el caso. Indica que, el presente caso se inició en el 2004, y el SATJE recién se implementó en el año 2012, lo que habría dificultado obtener información oportuna de la causa.
26. Además, refirió que el 12 de mayo de 2016, la jueza Bertha Guerrero fue notificada por parte de la jefa de talento humano del Consejo de la Judicatura, para que forme parte de los jueces que resolverán causas con COGEP, razón por cual no podía continuar sustanciando otras causas.
27. Indica que la sentencia pudo ser suscrita recién el 30 de junio de 2016, luego de que el Consejo de la Judicatura autorizara que la jueza Bertha Guerrero suscriba la decisión.
28. Aduce que, los miembros del Tribunal dictaron la sentencia y pusieron fin al juicio, que estuvo pendiente de resolución durante doce años, y no han incurrido en manifiesta negligencia. Además, indicó que solamente el juez ponente de la causa tenía la posibilidad de revisar en el SATJE el desarrollo del proceso, y era el único que podía acceder a información del caso, que inició en el 2004.
29. Finalmente, informa que el Consejo de la Judicatura inició un proceso disciplinario 09001-2016-0483-D en contra de los tres jueces de TDCA, y no fueron sancionados.

4. Cuestión previa

4.1. Acerca del agotamiento del recurso de apelación

30. De manera previa a analizar los cargos propuestos por los accionantes, corresponde a esta Corte verificar si es que se agotaron los recursos ordinarios y extraordinarios previo a presentar su acción extraordinaria de protección.

- 31.** De conformidad con los artículos 94 de la CRE y 61 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia en los que haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución. En esa línea es pertinente enfatizar que “[e]l recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado”.
- 32.** Esta Corte ha desarrollado una excepción a la regla preclusión de la admisión, a fin de no realizar un pronunciamiento de fondo en casos en los cuales no exista una decisión definitiva o no se haya agotado oportuna ni adecuadamente los recursos procesales. Así, de acuerdo con lo previsto en la sentencia 1944-12-EP/19, este organismo determinó que si:
- [E]n la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que en la especie no se ha agotado los recursos ordinarios y extraordinarios exigidos por la legislación procesal aplicable, la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso; salvo que el legitimado activo haya demostrado que tales recursos eran ineficaces, inapropiados o que su falta de interposición no fuera producto de su negligencia.⁸
- 33.** Debe recordarse que el carácter excepcional de la acción extraordinaria exige que sus requisitos y causales de admisión sean interpretados de forma estricta. De ahí que, su carácter residual exige el agotamiento de todos los mecanismos de impugnación previstos en la legislación ordinaria que sean adecuados y eficaces para solventar la presunta vulneración.
- 34.** Conforme se desprende de los antecedentes del caso, los accionantes presentaron la acción extraordinaria de protección el 20 de enero de 2022, e impugnaron la sentencia de 30 de junio de 2016 dictada por el TDCA, en la cual por mayoría se desechó la acción de amparo constitucional, al considerar que el acto impugnado no contiene una violación constitucional, sino que es un acto de mera legalidad.⁹
- 35.** La acción de amparo se presentó el 27 de septiembre de 2004, la tramitación de esta garantía constitucional estaba regulada por la Ley de Control Constitucional, norma que en el artículo 52 contemplaba el recurso de apelación frente a denegación de la acción de amparo.¹⁰

⁸ CCE, sentencia 1944-12-EP/19, 5 de noviembre de 2019, párr. 40.

⁹ En el auto de admisión de 3 de junio de 2022, el Tribunal de la Sala de Admisión no analizó la falta de agotamiento de recursos.

¹⁰ Ley de Control Constitucional, Art. 52.- La concesión del amparo será obligatoriamente consultada, para su confirmación o revocatoria ante el Tribunal Constitucional, ante el cual procederá también el recurso de apelación de la resolución que lo deniegue, debiendo en uno u otro caso remitirse lo actuado al superior

- 36.** La Ley de Control Constitucional vigente a la época preveía que la denegación de la acción de amparo podía ser apelada ante el Tribunal Constitucional. La Corte Constitucional asumió las competencias del dicho tribunal conforme lo dispuso el artículo 429 de la CRE.¹¹
- 37.** En el caso, la resolución de 30 de junio de 2016 que denegó el amparo constitucional fue notificada el 04 de julio de 2016 a las partes procesales.¹² Cabe indicar que los accionantes fueron notificados en el casillero judicial y en el correo electrónico señalado en el escrito presentado el 08 de octubre de 2015. Este organismo estima importante advertir que dicha resolución fue notificada tanto a los casilleros como a los correos electrónicos que los accionantes señalaron a lo largo de la tramitación de la acción de amparo constitucional.
- 38.** Además, de la revisión del SATJE se desprende que el 14 de julio de 2017, el accionante César Augusto Mantilla interpuso una acción de nulidad en contra de la sentencia de 30 de junio de 2016, dictada dentro de la acción de amparo constitucional número 09801-2004-0579, caso bajo examen. La acción de nulidad se signó con el número 09802-2017-00644. Con lo cual, este Organismo evidencia que los accionantes sí tuvieron conocimiento de la resolución de 30 de junio de 2016.
- 39.** En la Ley de Control Constitucional, vigente a esa época el recurso de apelación constituía el mecanismo idóneo para impugnar la resolución que negó el recurso de amparo. En la acción extraordinaria de protección los accionantes señalan que no lograron interponer el recurso de apelación “debido a la negligencia” de su anterior abogado defensor, y precisan que la sentencia se emitió luego de 11 años y 8 meses, y que el abogado perdió contacto con los accionantes, y no tuvieron la posibilidad jurídica de impugnar esa decisión mediante recurso de apelación.
- 40.** Sin embargo, esta Corte verifica que la sentencia de 30 de junio de 2016, que desechó el recurso de amparo fue notificada a las casillas judiciales y correo señalados por los accionantes en escrito de 08 de octubre de 2015, esto es 8 meses antes de la emisión de la decisión.

dentro de las veinticuatro horas subsiguientes de ejecutoriada la resolución que admita o deniegue el recurso. El recurso de apelación deberá ser interpuesto una vez notificada al actor y antes de ejecutoriada la providencia que deniegue el amparo, dicha notificación se hará en el domicilio señalado en la demanda de amparo.

¹¹ Art 429: La Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia. Ejerce jurisdicción nacional y su sede es la ciudad de Quito. Las decisiones relacionadas con las atribuciones previstas en la Constitución serán adoptadas por el pleno de la Corte.

¹² Conforme consta a foja 200 vta del expediente se notificó la resolución a César Augusto Mantilla en las casillas 2128, y 2760, y en el correo electrónico jcevallos@lexlaboral.com.ec, al gerente de la CAE en la casilla 3198, y a la PGE en la casilla 3002.

41. En el caso concreto, no se agotó el recurso de apelación, conforme a las exigencias jurídicas del artículo 52 de la Ley de Control Constitucional, y los accionantes no han logrado justificar las razones por las cuales no interpusieron dicho recurso. Únicamente alegaron de manera general una supuesta falta de comunicación con su abogado defensor, sin que esta circunstancia haya sido demostrada en el proceso.
42. Consecuentemente, al no haberse agotado los recursos procesales previstos en el ordenamiento jurídico, los accionantes incumplen lo previsto en el artículo 94 de la CRE y del 61 numeral 3 de la LOGJCC. Por lo que esta Corte se ve impedida de pronunciarse sobre la decisión impugnada, y se abstiene de realizar consideraciones adicionales.¹³

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. **Rechazar** la acción extraordinaria de protección **293-22-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

¹³ Ver sentencias [2777-19-EP/24](#), [369-20-EP/24](#), [1731-18-EP/23](#).

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, Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 16 de abril de 2026. Sin contar con la presencia de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes por una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**CRISTIAN RAUL
CAIZA
ASITIMBAY**

29322EP-8e4c3



Caso 293-22-EP

Razón: Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veintiuno de abril de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**CRISTIAN RAUL
CAIZA
ASITIMBAY**



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Ext.: 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/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.