

Quito, D.M., 19 de septiembre de 2024

CASO 502-20-EP

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

SENTENCIA 502-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta una acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de apelación emitida por la Corte Provincial del Azuay, tras verificar que la sentencia impugnada es contraria a los criterios de una motivación suficiente y en consecuencia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, al no haber realizado un análisis sobre la real existencia de vulneración de derechos.

1. Antecedentes procesales

1. El 4 de octubre de 2019, Pablo Enrique Meza Bracho (“**legitimado activo**” o “**accionante**”)¹ presentó una acción de protección en contra del Servicio de Rentas Internas (“**SRI**”).² El conocimiento de la acción le correspondió al Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Cuenca (“**Tribunal**”). El proceso fue identificado con el número 01904-2019-00039.

¹ El accionante, conforme señala en su demanda de acción extraordinaria de protección, entre el 17 de octubre de 2017 y el 5 de septiembre de 2019, ejerció la representación legal de la compañía Galileo Energy S.A. Según se desprende del auto de pago de 5 de febrero de 2019, se dispuso el pago de USD 961.210.70. Asimismo, dispuso como medidas cautelares: i) la retención de los fondos y créditos presentes y futuros del contribuyente Galileo Energy S.A., así como de su responsable, el señor Pablo Enrique Meza Bracho, que mantengan en cuentas corrientes, de ahorro, inversiones, créditos de pagos de vouchers por consumos por tarjetas de crédito o a cualquier título, hasta por un monto de USD. 1.057.331.77; ii) la prohibición de enajenar y el secuestro de los vehículos registrados a nombre de Galileo Energy S.A., así como también de los vehículos registrados a nombre del señor Pablo Enrique Meza Bracho; iii) la prohibición de enajenar todos los bienes inmuebles a nombre de Galileo Energy S.A., así como de su responsable por representación el señor Pablo Enrique Meza Bracho; y, iv) la prohibición de ausentarse del país del señor Pablo Enrique Meza Bracho, responsable por representación de la compañía.

² En su acción de protección, el accionante identificó como actos violatorios de derechos constitucionales a los siguientes: 1. imposición de medidas cautelares personales emitidas dentro del proceso de ejecución coactiva DZ9-COBUPAC19-00000049; y, 2. providencia DZ9-COBPGEC19-00000297. Al respecto, argumentó que el proceso versa sobre la inconstitucional imposición de medidas cautelares personales contra el accionante y el posterior rechazo de levantamiento de las mismas; actuaciones que se habrían realizado sin respetar estándares mínimos del debido proceso, desconociendo los derechos fundamentales del accionante. A criterio del accionante, no cabía que se establezcan medidas cautelares personales en su contra toda vez que no se desempeñó como representante legal de la compañía durante los ejercicios fiscales 2014 y 2015; períodos fiscales sobre los que versa el proceso coactivo impulsado por el SRI. Así sostuvo que se han vulnerado i) el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación; ii) el derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa; iii) el derecho a la libre movilidad y, iv) el derecho a la seguridad jurídica.

2. El Tribunal, en sentencia de 30 de octubre de 2019, declaró sin lugar a la acción de protección.³ Respecto de esta decisión, el accionante interpuso recurso de apelación.
3. El recurso de apelación fue conocido por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (“**Sala Provincial** o **Sala**”). En sentencia de 3 de marzo de 2020, la Sala Provincial negó el recurso interpuesto.⁴
4. El 30 de abril de 2020, el legitimado activo presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia, la misma que fue admitida por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional mediante auto de 03 de septiembre de 2020.⁵ La Sala de Admisión requirió a la Sala Provincial la remisión de un informe de descargo.
5. En atención al orden cronológico de despacho de causas, la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez avocó conocimiento mediante auto de 22 de abril de 2024, y requirió nuevamente a la Sala Provincial la presentación de un informe motivado de descargo. El referido informe se presentó el 1 de mayo de 2024.⁶

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), 191 numeral 2

³ El Tribunal, para adoptar su decisión, se refirió al artículo 88 de la CRE y al artículo 39 de la LOGJCC, señalando que sólo cuando un derecho de rango constitucional ha sido vulnerado se puede recurrir a la vía constitucional. Sintetizó los argumentos del accionante y señaló con relación a la seguridad jurídica que “el legislador ha establecido caminos o vías a las cuales los ciudadanos en el caso en particular los administrados [...] pueden recurrir. Refiriéndose a artículos del Código Tributario y del COGEP señala que “existe un medio adecuado, correcto, por ende, eficaz a fin de proteger un derecho que se considere violado”. Además, se refiere al artículo 40 de la LOGJCC, a los artículos 75 y 76 de la CRE, a los artículos 218 y 219 del COFJ y a la sentencia 0016-13-SEP-CC. Así concluye que el accionante contaba con la vía ordinaria para hacer valer sus reclamaciones, señalando que “no ha existido vulneración a la seguridad jurídica, o el debido proceso, en tal virtud, no se ha lesionado su derecho a la movilidad”.

⁴ Sin perjuicio del análisis realizado en la presente sentencia, la Sala Provincial se refirió a la finalidad de las acciones de protección, a los artículos 75, 76, 82 y 88 de la CRE, al artículo 16 de la LOGJCC. Realizó un recuento de los argumentos presentados por el accionante y se refirió a los artículos 39, 40, 41 y 42 de la LOGJCC, a los artículos 320, 321 y 322 del COGEP y a las sentencias 003-13-CC de 4 de abril de 2013 y 016-13-SEP-CC de 16 de mayo de 2013, concluyendo en resumen que el accionante contaba con mecanismos de defensa ante justicia ordinaria recogido por el COGEP.

⁵ La Sala de Admisión de la Corte Constitucional estuvo conformada por los jueces constitucionales Teresa Nuques Martínez y Enrique Herrería Bonnet y el entonces juez constitucional Ramiro Avila Santamaría.

⁶ También, mediante escrito de 30 de abril de 2024, la señora Magalli Granda Toral, jueza de la Corte Provincial de Justicia del Azuay presentó informe de descargo en su calidad de voto salvado de la sentencia impugnada.

literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

7. El accionante señala que la sentencia impugnada vulneró los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica.
8. Sobre la garantía de la motivación, alega que la sentencia impugnada se ha emitido al margen del denominado *test de motivación*. Señala que la Sala Provincial “hace una reflexión sobre lo que le corresponde analizar, y es, si el acto administrativo de jurisdicción coactiva planteado por el S.R.I viola derechos de rango constitucional del accionante.” Además, refiere que la Sala Provincial razonó que en virtud del artículo 76 de la CRE, los únicos medios de defensa frente a actos administrativos son la vía contencioso-administrativa y la vía judicial ordinaria; para ello, cita la sentencia impugnada en el siguiente sentido: “[...] el reclamo se debe ventilar en el marco de la legalidad, no en la vía constitucional, por lo que el juzgador no puede entrar a analizar temas de legalidad y no necesariamente debe ser discutida en la vía constitucional [...]”.
9. Añade que la Sala realizó una distinción entre principios y reglas, llegando a la conclusión de que “si el análisis versa sobre la vulneración de una regla es de aplicación todo o nada”; de este modo la Sala Provincial “apuntando a que el principio de legalidad es una regla [...] dice no tener facultad para analizar la legalidad dentro de un proceso coactivo”.
10. Sobre la razonabilidad, plantea que no se revisaron los supuestos fácticos del caso, sino que se argumentó de manera general basándose en la imposibilidad de revisar un acto administrativo, sin decir nada “sobre las medidas desproporcionales y personales que vulneran varios derechos del actor” y que “lo razonable hubiese sido encontrar el verdadero problema jurídico y tomar en cuenta las premisas fácticas relevantes”. Así, la Sala realizó un pseudo razonamiento que “no pasa el más mínimo estándar lógico [...]”.
11. En cuanto a la lógica, sostiene que la Sala Provincial falla en su motivación al partir de una proposición normativa para arribar a una conclusión sin conexión necesaria, pues para los jueces “significan lo mismo, la posibilidad de impugnar un acto

administrativo mediante control de legalidad, con la obligatoriedad de hacerlo [...]”. También indica que se distorsionó “el centro de la discusión, y desde una explicación simple [...] omite pronunciarse sobre los hechos probados y notorios, para escudarse en una de las causales de improcedencia de la LOGJCC”. Así, no se puede hablar de un razonamiento válido cuando los operadores de justicia “no toman premisas demostradas y relevantes como las medidas cautelares personales desproporcionales [...]”.

- 12.** Respecto del derecho a la tutela judicial efectiva, el accionante se refiere a los tres elementos del derecho: i) acceso a la administración de justicia, ii) desarrollo del proceso en estricto cumplimiento de la CRE y la ley en un tiempo razonable y iii) ejecución de las sentencias. Explica que la Sala Provincial ha afectado la tutela judicial efectiva pues

con un argumento de carácter general -improcedencia de la vía-, no se toman el tiempo de analizar ninguna de las premisas fácticas ni jurídicas. Nada dicen sobre las medidas cautelares de carácter personal, no se pronuncian sobre el acto que se impugna constitucionalmente y peor aún sobre el hecho de que nunca se cuestionó el proceso coactivo en lo de fondo, sino que se cuestionó el acto administrativo que vulnera derechos constitucionales del hoy actor.

- 13.** Insiste que la Sala “incumple su deber de tutelar los derechos constitucionales [...], al pasar por alto y no tomar en cuenta ninguno de los argumentos dados por el actor escudándose en un precepto general de improcedencia por la no idoneidad de la vía [...]”. Concluye señalando que la Sala Provincial debió proveer “una debida motivación”.
- 14.** En cuanto a la seguridad jurídica, señala que la Sala vulnera el referido derecho al “desconoce[r] la normativa vigente que garantiza la motivación de las decisiones judiciales”. A su criterio la decisión impugnada “vulnera de forma sistemática todo un conjunto interrelacionado de derechos fundamentales y desatiende principios constitucionales básicos que contradicen el más alto deber del Estado como el de respetar y hacer respetar los derechos [...]”.

3.2. Argumentos de la Sala Provincial

- 15.** Mediante informe de descargo de 1 de mayo 2024, Juan Pacheco Barros, juez ponente de la Sala Provincial, señaló que la sentencia impugnada “se encuentra debidamente motivada conforme consta del texto de la misma, que se explica por sí sola, ya que en ella se han enunciado las normas y principios jurídicos en que se fundan y se ha

expuesto en debida forma la pertinencia de su aplicación a los hechos fácticos (*sic*) de la presente causa”.

16. Añade que se ha aplicado la norma constitucional pertinente de modo que no presenta “supuestos de obscuridad ni omisión de lo alegado por las partes en conflicto que no haya exigido ya un pronunciamiento [...], pues las mismas son claras, concretas [...] y debidamente fundamentadas en derecho”. A su criterio, se trataron todos los puntos puestos a su conocimiento, “respetando las reglas de la argumentación jurídica y los principios establecidos en nuestro ordenamiento jurídico [...], la doctrina y la jurisprudencia, no advirtiéndose vulneración de los derechos constitucionales acusados”.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

17. La Corte Constitucional ha determinado que los problemas jurídicos surgen principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.⁷
18. Al respecto, para que este Organismo pueda pronunciarse sobre los cargos presentados en una acción extraordinaria de protección, es indispensable que el accionante presente argumentos claros sobre los derechos presuntamente vulnerados y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, independientemente de los hechos que dieron origen al proceso.⁸ Asimismo, esta Corte ha determinado que un cargo se considerará con una argumentación completa si reúne tres requisitos:

(i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental [...]; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa o inmediata. No obstante, si un cargo carece de dichos elementos, no se puede, sin más, rechazar el mismo. En aquellos casos, la Corte Constitucional debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.⁹

19. En tal sentido, al formular los problemas jurídicos, se puede observar que, si bien el auto de admisión pudo haberse pronunciado respecto de que ciertos cargos cumplían los requisitos necesarios para la admisibilidad, es menester precisar que “la fase de

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

⁸ CCE, sentencia 1448-13-EP/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 31.

⁹ CCE, sentencia 356-18-EP/23, 12 de julio de 2023, párr. 22.

admisión es preliminar y la última valoración respecto del contenido del cargo puede realizarse en la etapa de sustanciación”,¹⁰ en la que se realiza un profundo y detenido análisis de conformidad con la jurisprudencia emitida por este Organismo.

20. En la misma línea, cabe indicar que la acción extraordinaria de protección, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la CRE, en concordancia con el artículo 58 de la LOGJCC, tiene por objeto determinar si la actuación judicial adoptada en el proceso de origen vulneró derechos constitucionales. Sin embargo, esto no implica que la Corte Constitucional deba revisar el fondo de las decisiones adoptadas, pues la acción extraordinaria de protección tiene un carácter excepcional, por lo que este Organismo no constituye una instancia adicional.¹¹
21. Con relación a los cargos sintetizados en los párrafos 8 al 11 *supra*, el accionante alega una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, en razón de que la Sala Provincial i) no aplicó el denominado test de motivación;¹² ii) realizó un argumento de mera legalidad concluyendo que no procedía la vía constitucional, a pesar de que se propuso analizar si el acto administrativo impugnado había vulnerado derechos constitucionales; y, iii) no se pronunció sobre las medidas cautelares desproporcionales y personales que se fijaron sobre el accionante, modificando el centro de discusión. En consecuencia, este Organismo analizará y resolverá el cargo a partir del tercer elemento de la motivación en garantías jurisdiccionales. De ese modo, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por no analizar posibles vulneraciones a los derechos alegados?**
22. Sobre el cargo resumido en los párrafos 12 y 13 *supra*, el accionante alega que se ha conculcado su derecho a la tutela judicial efectiva pues la Sala no analizó las premisas fácticas o jurídicas relevantes y probadas, ni las medidas cautelares de carácter personal, incumpliendo su deber de tutelar los derechos constitucionales. También señala que lo que se debió hacer era brindar “una debida motivación”. En cuanto al cargo resumido en el párrafo 14 *supra*, el accionante sostiene que la Sala desconoció normativa vigente sobre la garantía de motivación, vulnerando de manera sistemática derechos fundamentales e inobservando principios constitucionales. Así, esta Corte nota que los cargos planteados se refieren a la garantía de la motivación, por lo cual los analizará a partir del problema jurídico planteado en el párrafo *ut supra*.

¹⁰ CCE, sentencia 718-19-EP/24, 04 de abril de 2024, párr. 21.

¹¹ CCE, sentencia 3007-17-EP/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 42.

¹² La Corte Constitucional mediante sentencia 1158-17-EP/21, se alejó explícitamente del *test de motivación* y estableció nuevas pautas para examinar cargos relacionados a la supuesta vulneración de la garantía de la motivación. CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (*Caso Garantía de la motivación*), 20 de octubre de 2021, párr. 51.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿La Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por no analizar posibles vulneraciones a los derechos alegados?

23. La motivación, como una garantía del derecho al debido proceso, se recoge en el artículo 76 de la CRE que señala:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...]

7.El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...]

l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

24. Este Organismo ha señalado que “exige que la motivación contenga: (i) una *fundamentación normativa suficiente*, sea o no correcta conforme al Derecho; y, (ii) una *fundamentación fáctica suficiente*, sea o no correcta conforme a los hechos”.¹³ Así si bien ha señalado que “[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”,¹⁴ también ha precisado que:

[La] fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso [...] la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.¹⁵

25. Particularmente este Organismo ha indicado que los jueces, durante el conocimiento de una garantía jurisdiccional, deben i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se fundamenta su decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes fácticos y iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de los derechos constitucionales alegados; y, sólo en caso de determinar la no existencia de vulneraciones, deberán señalar las vías judiciales ordinarias adecuadas.¹⁶

¹³ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 28.

¹⁴ CCE, sentencia 274-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 47.

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

¹⁶ CCE, sentencias 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28

26. A fin de resolver el problema jurídico planteado, corresponde contrastar las vulneraciones alegadas por el accionante y la sentencia impugnada para verificar si se analizó o no la posible vulneración de derechos constitucionales. En ese sentido, conforme se desprende de la demanda de acción de protección, el accionante alegó la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, el derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa y el derecho a la seguridad jurídica. Por otro lado, si bien de la demanda de acción de protección no se desprende una alegación concreta sobre la vulneración del derecho a la libre movilidad, aquella fue mencionada por el accionante durante la audiencia de primera instancia.¹⁷
27. El accionante alegó que el SRI incurrió en ausencia de motivación a través de los actos administrativos y la providencia que impugnó, pues éstos se encontrarían al margen de los estándares fijados por la Corte Constitucional. Indicó que la motivación consiste en un “ejercicio argumentativo de exteriorización racional de la voluntad administrativa con el fin de adoptar una decisión determinada en base a disposiciones jurídicas correspondientes al caso concreto y a los hechos del mismo”. Señaló también que a fin de que la motivación sea adecuada, “se deben cumplir [...] con unos requisitos básicos como son: la razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad”.
28. Cuestionó el elemento de la lógica al señalar que “el acto impugnado no cumple con una estructura silogística básica del razonamiento en el que exista una premisa fáctica válida que se adapte fielmente a una premisa normativa invocada como sustento por parte de la institución accionada”. Así precisa que “la respuesta de la entidad demandada es una respuesta simple o “estándar” que intenta “justificar” la adopción de medidas cautelares personales dispuestas de forma arbitraria sin acudir a razones válidas [...]”.
29. Sobre la razonabilidad, indica que “no existe una idea de buen juicio o razón suficiente en la decisión impugnada. No existe una sola razón para imponerle al accionante las desproporcionales medidas cautelares personales [...]. [n]o se aporta ninguna razón sobre la petición de descargo e impugnación del recurrente, que justifique el por qué de las medidas dispuestas [...]”.
30. Respecto del derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, señaló que “[e]sta vulneración es tan evidente que hasta la presente fecha el accionante no tiene conocimiento de la providencia que ordena la imposición de medidas cautelares personales en su contra, aún a pesar de haber solicitado el expediente”.

¹⁷ Acta de audiencia, contenida a fojas 96 y 97 del expediente de primera instancia.

31. En cuanto a la seguridad jurídica, el accionante manifestó que este derecho se vio vulnerado por el SRI en una doble dimensión. Indica que, por un lado, el SRI incumplió la CRE y el Código Tributario que son claros en cuanto al debido proceso que regula la notificación. Así, señala que “la autoridad accionada estaba en la obligación de agotar la posibilidad de notificación personal y sólo cuando no se puede determinar el domicilio del administrado prevé mecanismos [...]. Por otro lado, sostiene que también se vulneró la seguridad jurídica al incumplir el artículo 27 del Código Tributario “que establece con claridad las implicaciones de la responsabilidad por representación”. De esta forma, señala que se le impuso responsabilidad contraviniendo de manera expresa la norma del Código Tributario aplicable.
32. Esta Corte encuentra que la presente acción extraordinaria de protección se revierte de un alcance constitucional en tanto y cuanto el accionante ha cuestionado la proporcionalidad de las medidas cautelares de carácter personal impuestas sobre su persona; a decir: i) la retención de fondos y créditos presentes y futuros en cuentas, inversiones, créditos de pago o cualquier otro título; ii) la prohibición de enajenar y el secuestro de vehículos registrados a su nombre; iii) la prohibición de enajenar todos los bienes inmuebles a su nombre; y, en particular iv) la prohibición de ausentarse del país.
33. Ahora bien y en virtud de lo señalado, a continuación se plasman los razonamientos contenidos en la sentencia impugnada.¹⁸ En su acápite “MOTIVACIÓN DE LA DECISIÓN”, la Sala Provincial parte de una precisión doctrinaria sobre el fin de las acciones de protección. A continuación, se refiere al artículo 16 de la LOGJCC y al artículo 88 de la CRE y señala “[e]n el presente caso, habría que analizar la existencia de una acción u omisión ilegítima de Autoridad Pública que viole derechos constitucionales del accionante”.
34. Partiendo de ese planteamiento jurídico, la sentencia impugnada señala que:
- [...] **los hechos fácticos** (*sic*) que motivan esta acción constitucional tienen como antecedente el proceso de ejecución coactiva que realiza el S.R.I en contra del accionante y en el que se dictan medidas cautelares personales sin habersele notificado en su domicilio tributario personal, lo que imposibilitó ejercer su derecho a la defensa y demostrar que la calidad de representante legal de GALILEOENERGY S.A la ostenta con posterioridad al ejercicio que la administración tributaria observa. Indica el accionante que con lo actuado por el S.R.I han configurado la violación de sus derechos constitucionales [...].

¹⁸ Ver nota al pie 2 de esta Sentencia.

[...], lo que se viene cuestionando es que la parte accionada mediante una medida cautelar pretende hacer efectivo un impuesto del 2014, que le correspondía a la empresa GALILEOENERGI S.A (*sic*) del cual fue su representante legal [el accionante] en el 2017 y que el SRI pretende asegurar un proceso a través de una medida cautelar; [...], recalcando que con lo expuesto, lo solicitado por el [SRI] es una medida con carácter desproporcional.

Bajo esta perspectiva, no le corresponde analizar al Tribunal la legalidad o efectos del acto administrativo cuestionado al S.R.I, sino verificar una vulneración de derechos de jerarquía constitucional [...]. Se ha definido, como acto administrativo “...toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa”. [...] El Tribunal no tiene facultad para analizar en materia de legalidad en un proceso coactivo, cabe preguntarse si el Servicio de Rentas Internas tiene la potestad o no de realizar el proceso de ejecución coactiva en contra del accionante; la respuesta es sí, **por cuanto dentro del marco de la legalidad se encuentra normativa infraconstitucional que contiene acciones directas y acciones especiales que son impugnables en procedimiento contencioso tributario, conforme los arts. 320, 321, 322 del Código Orgánico General de Procesos; incluso se encuentra previsto la suspensión del acto impugnado [...].** ¿La decisión de la autoridad del S.R.I, puede subsumirse en una violación constitucional al derecho a la seguridad jurídica [...]?, el Tribunal considera que NO, porque las normas infraconstitucionales en el marco de la legalidad deben discutirse en esa esfera normativa y el propio órgano en el marco de la legalidad y respetando el debido proceso realizó la ejecución coactiva, consecuentemente este tribunal no encuentra una violación constitucional a la seguridad jurídica [...] [énfasis añadido].

35. Por otro lado, también expuso que:

El Debido proceso.- El Art. 76 de la Constitución en forma categórica ordena “En todo proceso en el que se determine derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso. (...)” [...]. Pero además de conformidad a lo que disponen los Arts. 225 y 226 de la Constitución, queda claro que **Función Judicial [sic] es parte del sector público y las competencias y facultades de los servidores públicos ejercerán solamente las competencias y facultades que le sean atribuidas en la Constitución o la ley, por consiguiente en un Estado constitucional de derechos no cabe la arbitrariedad, de funcionario alguno [...].** La norma del art. 76 de la Constitución en su literalidad dispone: “**Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial**”; de la lectura de esta norma, se puede inferir con claridad en el marco de la legalidad **los mecanismos de defensa que podía ejercer el accionante; a criterio de este tribunal debía ventilarse su defensa en la justicia ordinaria, con un procedimiento propio que prevé el COGEP, [...],** por lo que el juzgador no puede entrar a analizar temas de legalidad y no necesariamente debe ser discutida en la vía constitucional [...].

[C]onforme el análisis efectuado y de la exhausta revisión (*sic*) del proceso, se evidencia que al accionante no se le vulneró los derechos constitucionales, **no se encuentra probado la violación constitucional al derecho a la seguridad jurídica y debido proceso**[...] [énfasis añadido].

36. Adicionalmente, la Sala Provincial se refiere a los artículos 40 y 42 de la LOGJCC sobre la procedencia e improcedencia de las acciones de protección, respectivamente y reitera que “[...] **se estaría frente a un acto administrativo propio del ente accionado, que podía ser impugnado, ante el mismo órgano que lo emitió o en la justicia ordinaria ante los jueces competentes para conocer casos como el analizado**” [énfasis añadido]. Finalmente, hace suyos criterios doctrinarios sobre principios y reglas de derecho, plantea ejemplos y concluye que su diferencia tiene “un notorio efecto práctico [...]”.
37. A partir del contenido de la sentencia impugnada, esta Corte considera que la Sala no realizó un análisis de la posible vulneración de los derechos alegados. Al contrario, se limitó a realizar un análisis de procedibilidad, citando para el efecto diversos artículos del COGEP sobre las “acciones directas y acciones especiales” de impugnación en procedimiento contencioso tributario, así como los artículos de la LOGJCC sobre procedencia e improcedencia de las acciones de protección, sin verificar las alegaciones sobre vulneraciones a derechos constitucionales planteadas por el accionante (párrafos 27, 28, 29 y 30 *supra*). Llama la atención de este Organismo, que la Sala Provincial considera que no existe una vulneración del derecho a la seguridad jurídica (párrafo 32 *supra*) en función de que a su criterio el caso debía ser resuelto en otra vía. La Sala concluyó que no existe vulneración al derecho a la seguridad jurídica, sin presentar argumento alguno que apoye dicha conclusión y limitándose a considerar que i) el SRI tenía potestad de realizar el proceso coactivo, ii) existen acciones directas y especiales en procedimiento contencioso tributario conforme el COGEP y, iii) las cuestiones de normativa infraconstitucional debe discutirse en esa esfera normativa. En definitiva se limitó a indicar que la vía idónea era la contenciosa tributaria.
38. Además, la Sala Provincial se limitó a realizar un estudio de legalidad, concluyendo que en su calidad de jueces (servidores públicos) pueden ejercer únicamente las competencias y facultades que les ha atribuido el ordenamiento jurídico.
39. En definitiva, la actuación de la Sala Provincial es contraria a las pautas de motivación que este Organismo ha definido a partir de la sentencia 1158-17-EP/21, siendo procedente declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del accionante al incurrir en un supuesto de deficiencia motivacional por insuficiencia.
40. Finalmente, conviene recordar que este Organismo, sobre las medidas de arraigo o prohibición de ausentarse del país, ha señalado que los funcionarios ejecutores dentro de procesos de coactiva no ostentan la potestad de administrar justicia, de modo que

sólo cumplen con atribuciones sobre recaudación tributaria conforme el principio de legalidad y en consecuencia, según el artículo 164 del Código Tributario, “la frase “arraigo o prohibición de ausentarse” sin trámite previo es contraria a la Constitución por dotarle de una facultad que no se ostenta”.¹⁹

6. Reparación

41. Conforme el artículo 18 de la LOGJCC, al declararse la vulneración de derechos constitucionales procede ordenar la reparación integral del daño causado, con el objetivo de, siempre que sea posible, restablecer a la víctima a la situación previa a la vulneración.²⁰ Así, este Organismo ha señalado que como medida de reparación integral dentro de acciones extraordinarias de protección, procede el reenvío de la causa a fin de que sea otro operador de justicia quien emita una nueva decisión.²¹
42. En función de que el análisis efectuado en esta sentencia ha encontrado una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, corresponde dejar sin efecto dicha decisión y disponer el reenvío de la causa para que sea otra conformación de la Sala Provincial quien conozca el recurso de apelación propuesto dentro de la acción de protección planteada por el accionante.

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. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **502-20-EP**.
2. **Declarar** que la sentencia de 03 de marzo de 2020, dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial del Azuay, dentro del proceso 01904-2019-00039, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

¹⁹ CCE, sentencia 8-19-CN/22, 27 de enero de 2022, párr. 40.

²⁰ LOGJCC, “Art. 18.- Reparación integral. - En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación. La reparación podrá incluir, entre otras formas, la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud [...]”.

²¹ CCE, sentencia 1668-20-EP/24, 23 de mayo de 2024, párr. 56-57

3. **Dejar sin efecto** la sentencia de 03 de marzo de 2020, dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial del Azuay.
4. **Ordenar** que, previo el sorteo correspondiente, una nueva conformación de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial del Azuay, resuelva el recurso de apelación interpuesto por el señor Pablo Enrique Meza Bracho dentro del proceso de origen.
5. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 19 de septiembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 502-20-EP/24

VOTO CONCURRENTENTE

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo respetuosamente el siguiente voto concurrente respecto de la sentencia de la referencia. A mi criterio, considero que la sentencia impugnada sí se pronunció sobre el cargo de seguridad jurídica.

Sobre el argumento de seguridad jurídica en la acción de protección

1. El SRI¹ inició una determinación en contra de la compañía Galileo Energy S.A., por obligaciones tributarias del periodo fiscal 2014. En este contexto, el 17 de octubre de 2017, el SRI dictó medidas cautelares de carácter personal en contra del señor Pablo Enrique Meza Bracho, por ser representante legal de la compañía.
2. El 4 de octubre de 2019, el señor Meza Bracho presentó una acción de protección en contra de las medidas cautelares. Entre sus fundamentos, planteó un cargo de seguridad jurídica, por los siguientes argumentos:
 - (i) De conformidad con el artículo 27 del Código Tributario, su responsabilidad estaba limitada a los bienes de la compañía, pero no a sus bienes propios.
 - (ii) El accionante no fue representante legal de la compañía en el periodo fiscal 2014 (que fue el año auditado), sino que recién asumió tal calidad en 2017.

Sobre el estándar de motivación aplicable al cargo

3. En garantías jurisdiccionales –como la acción de protección– los jueces están obligados a realizar un análisis sobre la real vulneración de los derechos constitucionales alegados por el accionante. Según varias sentencias, el estándar motivacional exigible en estos supuestos debe ser “profundo”² o “reforzado”.³ Es decir, al momento de revisar sentencias de acciones de protección, la Corte Constitucional exige un estándar de motivación elevado.
4. Esta regla tiene una excepción. En varias sentencias, la Corte Constitucional ha establecido que los jueces no están obligados a realizar un real análisis de la existencia

¹ Las palabras en mayúsculas deben entenderse abreviadas en el mismo sentido que la sentencia.

² CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, pp. 23s.

³ CCE, sentencia 1668-20-EP/24, 23 de mayo de 2024, párr. 54.

de una vulneración de derechos. Ello sucede en los casos cuando el accionante pretende la prescripción adquisitiva de dominio,⁴ la nulidad de acta de defunción,⁵ la extinción⁶ o el cumplimiento⁷ de una obligación contractual, o la impugnación de una fotomulta.⁸ Todos estos casos tienen un factor común, consistente en que los accionantes desnaturalizaron la acción de protección para someter controversias de mera legalidad.

5. En el presente caso, el cargo de seguridad jurídica no parece entrar en la esfera constitucional. El argumento se fundamenta en instituciones propias del derecho ordinario, como la inobservancia del artículo 27 del Código Tributario o la limitación de la responsabilidad por representación. Ello refleja que el señor Meza Bracho desnaturalizó la acción de protección.
6. A pesar de lo anterior, actualmente no existe ninguna sentencia que contemple una excepción al análisis de una real vulneración por haber presentado argumentos meramente tributarios. De ahí que, aun cuando el señor Meza Bracho aparentemente desnaturalizó la acción de protección en cuanto a su cargo de seguridad jurídica, ello no eximió a la Sala Provincial de analizarlo.
7. Ahora bien, no es posible realizar un profundo análisis de un argumento de mera legalidad sin que el juez –a su vez– rebase la esfera constitucional. Ese es el problema de los argumentos legales: solo pueden ser contestados con criterios legales. Por ello –a mi criterio– la desnaturalización de una acción de protección no implica una exoneración del análisis del cargo, pero sí implica que el estándar motivacional exigible a dicho análisis debe ser menor.

Sobre la motivación del cargo de seguridad jurídica

8. La Sala Provincial realizó el siguiente análisis sobre el cargo de seguridad jurídica:

¿La decisión de la autoridad del SRI, puede subsumirse en una violación [...] a la seguridad jurídica [...] entendida como el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes? el Tribunal considera que NO, porque las normas infraconstitucionales en el marco de la legalidad deben discutirse en esa esfera normativa y el propio órgano en el marco de la legalidad y respetando el debido proceso realizó la ejecución coactiva.

⁴ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 94.

⁵ CCE, sentencia 165-19-JP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 74.

⁶ CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 106.

⁷ CCE, sentencia 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 34.

⁸ CCE, sentencia 461-19-JP/23, 19 de abril de 2023, párr. 57.

9. Concuero que, si se aplica un estándar elevado, el raciocinio de la Sala Provincial sería insuficiente. Empero, el cargo de seguridad jurídica fue de mera legalidad, específicamente de materia tributaria. Si se exigiese a la Sala Provincial una motivación “profunda” o “reforzada”, implicaría que dicha judicatura se pronuncie sobre la aplicabilidad y alcance del artículo 27 del Código Tributario, que dilucide si el señor Meza Bracho tenía la calidad de responsable por representación, o que resuelva si el SRI debía limitarse al valor de los bienes administrados por la compañía. Es decir, la Sala Provincial se tornaría en una corte tributaria, solapando las competencias de la justicia ordinaria.
10. Por ello, es imperativo disminuir el estándar de motivación con el que se analiza la sentencia. Desde la óptica de un estándar menor, se observa que los jueces respondieron que el argumento versa en normas infraconstitucionales, las cuales no son propias de un conflicto constitucional. Considero que esta respuesta es suficiente, pues, de lo contrario, se estaría obligando a la Sala Provincial a salir de la esfera constitucional y entrar en materia tributaria.
11. Finalmente, debo señalar que la razón por la que formulo un voto concurrente y no un salvado radica en que la Sala Provincial no contestó de ninguna forma otros cargos que sí fueron constitucionales, como el argumento de derecho a la defensa, a la motivación y la libre movilidad. Por ello, concuerdo con que la motivación de la sentencia impugnada es insuficiente.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 502-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 02 de octubre de 2024, mediante correo electrónico a las 12:41; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL